



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

Distr. générale
26 juin 2023
Français
Original : anglais

Groupe d'examen de l'application

Reprise de la quatorzième session

Vienne, 4-8 septembre 2023

Point 4 de l'ordre du jour

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

Application des dispositions transversales des chapitres II (Mesures préventives) et V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Rapport thématique établi par le Secrétariat

Résumé

Le présent rapport contient une compilation des informations disponibles en date du 31 mai 2023 en ce qui concerne les succès, bonnes pratiques et difficultés recensés ainsi que les observations formulées au cours du deuxième cycle du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, l'accent étant mis sur les questions transversales que soulève l'application de ses chapitres II (Mesures préventives) et V (Recouvrement d'avoirs). Les auteurs se sont également efforcés d'établir des corrélations avec les conclusions du premier cycle d'examen.



I. Contenu et structure du rapport

1. Le présent rapport thématique contient une compilation des informations les plus pertinentes sur les succès obtenus, les bonnes pratiques adoptées, les difficultés rencontrées et les observations formulées dont il est rendu compte dans les résumés analytiques et les 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. Afin de rendre compte plus en détail de l'application de la Convention par les États parties, le présent rapport contient des informations sur l'application des dispositions à caractère transversal de ses chapitres II (Mesures préventives) et V (Recouvrement d'avoirs). Ces informations sont complétées par les rapports thématiques sur l'application des chapitres II ([CAC/COSP/IRG/2023/5](#)) et V ([CAC/COSP/IRG/2023/9](#)), et par les suppléments régionaux s'y rapportant ([CAC/COSP/IRG/2023/5/Add.1](#) et [CAC/COSP/IRG/2023/9/Add.1](#)), qui portent sur les autres sujets et dispositions examinés au cours du deuxième cycle. Le rapport thématique sur le chapitre II ayant été soumis au Groupe d'examen de l'application en juin 2023, le nombre d'examens qui y étaient analysés était plus faible¹. Il se peut, par conséquent, que les conclusions des différents rapports varient en fonction des informations disponibles au moment de la rédaction.
3. Le présent rapport se fonde sur les informations contenues dans les 72 résumés analytiques et rapports d'examen de pays qui avaient été achevés au 31 mai 2023². Se concentrant sur les tendances actuelles recensées en matière d'application et sur les exemples existants, il comprend des tableaux et des figures qui présentent les difficultés et les bonnes pratiques les plus courantes³. Les différences entre les régions ont été indiquées selon qu'il convenait.
4. La structure du présent rapport suit celle des résumés analytiques en regroupant les articles et thèmes étroitement liés entre eux. Plus précisément, le rapport analyse les questions relatives aux déclarations d'avoirs, aux systèmes de divulgation de l'information financière et à la prévention des conflits d'intérêts (art. 7, par. 4 ; art. 8, par. 5 ; et art. 52, par. 5 et 6), à la détermination de la propriété effective (art. 12, par. 2 c) ; art. 14, par. 1 a) ; et art. 52, par. 1) ainsi qu'à la prévention du blanchiment d'argent, à la prévention et à la détection des transferts du produit du crime, et aux services de renseignement financier (art. 14, 52 et 58). De même que des suppléments régionaux ont été publiés pour les rapports thématiques sur l'application des chapitres II et V, le présent rapport s'accompagne d'un supplément régional ([CAC/COSP/IRG/2023/10/Add.1](#)).
5. Étant donné que le nombre de résumés analytiques et de rapports d'examen de pays finalisés dans le cadre du deuxième cycle d'examen a augmenté et est donc devenu plus représentatif, les auteurs du présent rapport s'efforcent, dans la section V, de fournir des informations sur la corrélation entre certaines dispositions examinées dans le cadre du premier cycle d'examen (chap. III et IV) et du deuxième (chap. II et V), s'appuyant sur les rapports thématiques précédents.

¹ Le rapport thématique sur le chapitre II soumis au Groupe d'examen de l'application en juin 2023 ([CAC/COSP/IRG/2023/5](#)) contient une analyse des résumés analytiques et des rapports d'examen de pays issus de 62 examens.

² Le présent rapport s'appuie sur 20 examens qui ont été achevés pour le Groupe des États d'Afrique, 24 pour le Groupe des États d'Asie et du Pacifique, 13 pour le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, 8 pour le Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes et 7 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.

³ Conformément aux conclusions des débats du Groupe d'examen de l'application, les rapports thématiques et les rapports d'application qui concernent le niveau régional ne sont plus anonymisés ; les pays d'où proviennent les exemples de bonnes pratiques sont nommés tout au long du rapport.

II. Observations générales sur les difficultés rencontrées et les bonnes pratiques recensées dans l'application des dispositions à caractère transversal de certains articles des chapitres II et V de la Convention

6. Les figures et tableaux ci-après donnent un aperçu des difficultés et des bonnes pratiques le plus souvent observées dans l'application de certains articles des chapitres II et V, classées par article de la Convention. Pour faciliter la comparaison entre les dispositions, les figures I et III contiennent des informations sur les articles analysés dans leur intégralité, tandis que les figures II et IV contiennent des informations sur les dispositions dont certains alinéas ont été analysés séparément.

Figure I

Difficultés rencontrées dans l'application des articles 14, 52 et 58 de la Convention, par article

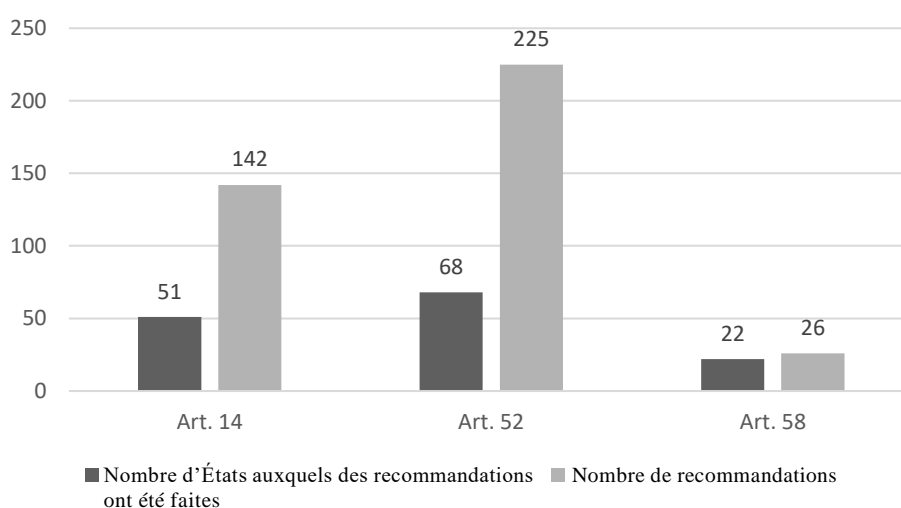


Figure II

Difficultés rencontrées dans l'application du paragraphe 4 de l'article 7 ; du paragraphe 5 de l'article 8 ; du paragraphe 2 c) de l'article 12 ; du paragraphe 1 a) de l'article 14 ; et des paragraphes 1, 5 et 6 de l'article 52 de la Convention, par article

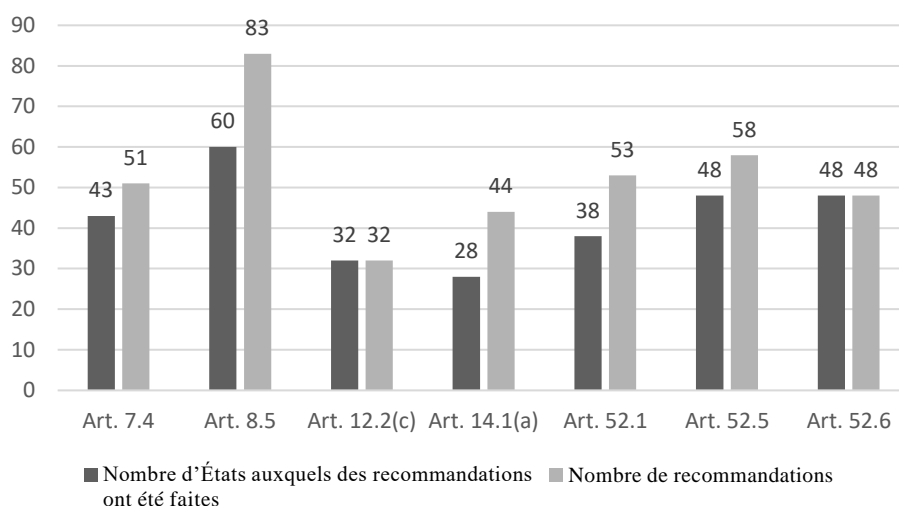


Tableau 1
Difficultés le plus souvent rencontrées dans l'application de certaines dispositions de la Convention

<i>Article de la Convention</i>	<i>Difficultés les plus courantes (dans l'ordre des articles de la Convention)</i>
Art. 7, par. 4	Adoption de systèmes de prévention des conflits d'intérêts applicables à un large éventail de parties prenantes ou renforcement de ces systèmes
Art. 8, par. 5	Déclaration d'activités extérieures, d'emplois, de placements, d'avoirs et de dons ou avantages substantiels ; vérification des déclarations
Art. 12, par. 2 c)	Renforcement de la transparence concernant les propriétaires et gestionnaires d'entités privées
Art. 14, par. 1 a)	Lacunes institutionnelles dans la surveillance financière ; absence de détermination ou détermination insuffisante des bénéficiaires effectifs ; absence de mise en œuvre d'une approche fondée sur les risques
Art. 14, par. 1 b) à 5	Lacunes propres à chaque pays dans la réglementation et la surveillance mises en place pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ; application incomplète des normes et recommandations émises par d'autres organismes de contrôle internationaux tels que le Groupe d'action financière et les organismes régionaux apparentés ; insuffisance des mesures de détection et de surveillance du mouvement transfrontière d'espèces et d'effets au porteur négociables ; et supervision insuffisante des services de transfert de fonds ou de valeurs
Art. 52, par. 1	Identification des personnes politiquement exposées étrangères et nationales et des bénéficiaires effectifs ; lacunes dans la définition de la notion de personnes politiquement exposées
Art. 52, par. 2 à 4	Publication insuffisante de lignes directrices ; interdiction des banques écrans ; manque de moyens des autorités compétentes
Art. 52, par. 5	Inefficacité du système de divulgation de l'information financière
Art. 52, par. 6	Déclaration d'intérêts, de signatures ou d'autres pouvoirs sur des comptes étrangers
Art. 58	Services de renseignement financier démunis de pouvoirs exceptionnels pour le gel d'avoirs ; allocation insuffisante de ressources, manque d'indépendance et capacités insuffisantes des services de renseignement financier, notamment dans le domaine de la coopération interinstitutions et internationale

Figure III
Bonnes pratiques recensées dans l'application des articles 14, 52 et 58 de la Convention, par article

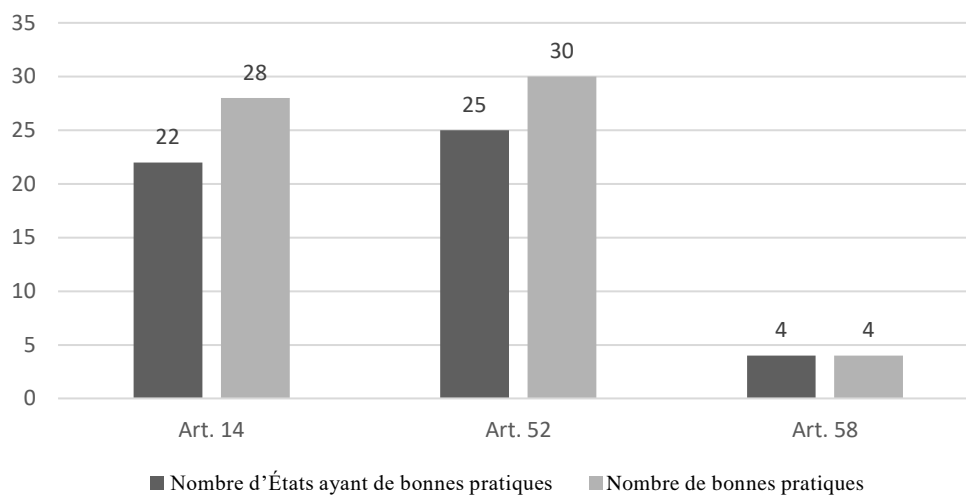


Figure IV
Bonnes pratiques recensées dans l'application du paragraphe 4 de l'article 7 ; du paragraphe 5 de l'article 8 ; du paragraphe 2 c) de l'article 12 ; du paragraphe 1 a) de l'article 14 ; et des paragraphes 1, 5 et 6 de l'article 52 de la Convention, par article

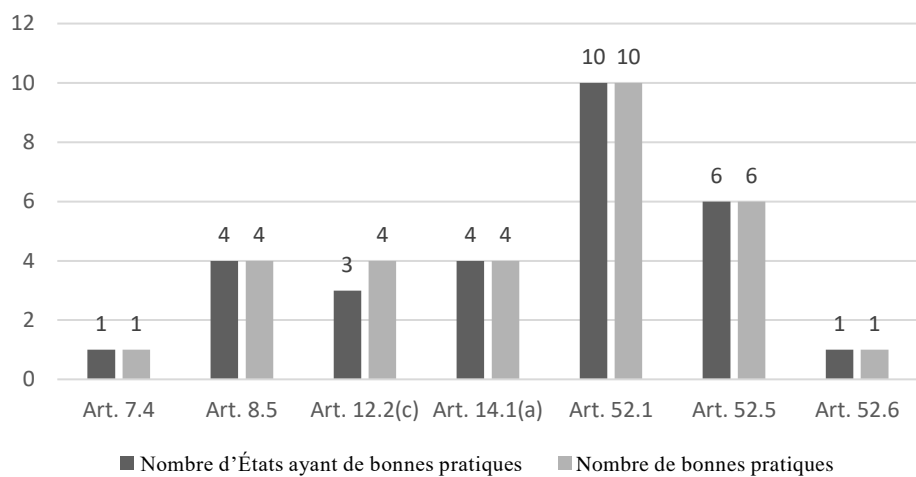


Tableau 2
Bonnes pratiques le plus souvent observées dans l'application de certaines dispositions de la Convention

<i>Article de la Convention</i>	<i>Bonnes pratiques les plus courantes (dans l'ordre des articles de la Convention)</i>
Art. 7, par. 4	Approche structurée de promotion de la transparence ainsi que de prévention et de gestion des conflits d'intérêts dans les différentes catégories d'agents publics
Art. 8, par. 5	Mesures prises pour créer, moderniser ou renforcer le système de déclaration d'avoirs
Art. 12, par. 2 c)	Création et tenue à jour de registres des sociétés ; publication d'informations sur la propriété effective
Art. 14, par. 1 a)	Régime national éprouvé de prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme ; création et mise en place, au niveau institutionnel, de registres publics de propriété effective ; activités de sensibilisation des institutions financières
Art. 14, par. 1 b) à 5	Bons mécanismes nationaux de coordination interinstitutions ; promotion de la coopération régionale et internationale en matière de lutte contre le blanchiment d'argent
Art. 52, par. 1	Définition de la notion de personnes politiquement exposées incluant celles qui ont la nationalité du pays ; publication d'informations sur la propriété effective ; possibilité d'échanger des informations financières
Art. 52, par. 2 à 4	Création d'un registre des comptes bancaires ou des bénéficiaires effectifs ; partage de renseignements financiers avec d'autres États ; interdiction d'entretenir des relations de banque correspondante avec des banques fictives
Art. 52, par. 5	Système efficace de déclaration d'avoirs ; vérification et publication des déclarations
Art. 52, par. 6	Mesures prises pour renforcer les systèmes de déclaration d'avoirs
Art. 58	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 ; communication par le service de renseignement financier d'informations sur son rôle et ses responsabilités.

7. Il a été recensé, au total, 492 difficultés en relation avec les articles 14, 52 et 58. Malgré ce nombre élevé, la taille de l'échantillon d'États dont les examens sont achevés reste limitée à un tiers des États parties, ce qui, comme dans l'analyse précédente, signifie qu'il est encore trop tôt pour fournir une analyse plus large. Cependant, il est possible de mieux cerner les tendances préliminaires analysées aux sessions précédentes du Groupe d'examen de l'application.

8. Les liens entre les deux chapitres examinés dans le cadre du deuxième cycle du Mécanisme d'examen de l'application sont restés perceptibles en ce qui concernait à la fois les difficultés et les bonnes pratiques recensées. Par exemple, les articles 8 et 52 comprennent tous deux des dispositions relatives à la déclaration d'avoirs. Les articles 14 et 58 fournissent un autre lien de ce type, lorsqu'un renforcement des capacités d'enquête financière est évoqué en relation avec les deux chapitres.

III. Analyse des questions transversales que soulève l'application des chapitres II et V de la Convention

A. Prévention des conflits d'intérêts dans le secteur public, déclaration d'avoirs et systèmes de divulgation de l'information financière (art. 7, par. 4 ; art. 8, par. 5 ; et art. 52, par. 5 et 6)

9. En vertu du paragraphe 4 de l'article 7 de la Convention, chaque État partie est tenu d'adopter, de maintenir ou de renforcer des systèmes qui favorisent la transparence et préviennent les conflits d'intérêts. Cet article complète le paragraphe 5 de l'article 8 de la Convention, en vertu duquel les États parties sont tenus de s'efforcer de mettre en place des mesures et des systèmes faisant obligation aux agents publics de déclarer leurs avoirs. En appliquant ces articles, les États parties pourraient envisager également de mettre en place, à l'intention des agents publics appropriés, des systèmes efficaces de divulgation de l'information financière pouvant également inclure le signalement d'un droit ou d'une délégation de signature ou de tout autre pouvoir sur un compte financier domicilié dans un pays étranger, conformément aux dispositions des paragraphes 5 et 6 de l'article 52 de la Convention.

10. Presque tous les États parties avaient mis en place des règles sur la prévention des conflits d'intérêts (art. 7, par. 4, et art. 8, par. 5), mais la portée et le contenu des cadres applicables en la matière variaient considérablement, de même que les types d'intérêts faisant l'objet d'interdictions. Les pays avaient fait état de diverses mesures telles que l'interdiction ou la restriction d'emplois secondaires ou d'activités extérieures, la limitation des cadeaux et l'obligation de divulgation d'informations financières pour certains agents publics. Dans cinq cas, bien que l'acceptation de cadeaux fût interdite en toutes circonstances, les examinateurs ont trouvé des lois contradictoires prévoyant des exceptions et émis des recommandations pour clarifier ces règles et harmoniser le cadre applicable.

11. En outre, de nombreux États ont adopté des systèmes et des procédures pour que les agents publics déclarent leurs conflits d'intérêts existants ou potentiels. Par exemple, Nauru a mis en place un registre obligatoire de déclarations d'intérêts pour les parlementaires, tandis que l'Afrique du Sud a adopté une approche structurée de la prévention et de la gestion des conflits d'intérêts dans les différentes catégories d'agents publics, prévoyant notamment des obligations de déclaration précises pour les agents publics qui interviennent dans des domaines à haut risque, ainsi que des formations et des lignes directrices. En revanche, dans un autre État partie, la Cour constitutionnelle avait jugé inconstitutionnelle l'obligation de déclaration des activités professionnelles des enfants, parents et autres membres de la famille d'un fonctionnaire.

12. Des restrictions et des sanctions sont largement imposées en cas de non-conformité, y compris des sanctions pénales dans quelques pays. Quelques rares États ont cependant indiqué qu'ils ne disposaient pas de procédures permettant d'appliquer de telles restrictions et sanctions. Bien que plusieurs États aient défini les conflits d'intérêts dans leur législation, la difficulté de décider de ce qui constitue un conflit d'intérêts a été signalée comme un problème dans certains autres. Dans certains cas, il a été recommandé de renforcer le système de divulgation de l'information financière actuellement applicable à certaines catégories d'agents publics, notamment en remédiant à d'éventuelles incohérences entre différentes lois, en précisant que les agents publics appropriés ayant un droit ou une délégation de signature ou tout autre pouvoir sur un compte financier domicilié dans un pays étranger sont tenus de le signaler, et en prenant des mesures pour permettre la communication de ces informations aux autorités compétentes d'autres pays.

13. La plupart des États parties avaient fixé des obligations concernant la présentation régulière de déclarations d'avoirs par certaines catégories d'agents publics (en rapport avec le paragraphe 8 de l'article 5) et mis en place un système de divulgation de l'information financière pour les agents publics appropriés (art. 52, par. 5). Cependant, les pratiques suivies à cet égard variaient considérablement d'un État à l'autre. Par exemple, en ce qui concernait le champ d'application personnel des déclarations, certains pays étendaient l'obligation de divulgation à tous les agents publics, tandis que plusieurs autres la limitaient aux hauts responsables ou aux personnes occupant des postes publics vulnérables à la corruption. Dans deux cas, il a été recommandé d'envisager d'étendre le champ d'application de l'obligation d'adopter et de maintenir des systèmes de prévention des conflits d'intérêts à tous les agents publics, et non plus uniquement aux fonctionnaires de l'administration publique centrale. En outre, certains États avaient inclus les membres de la famille de certains agents publics dans la même catégorie de divulgation d'informations financières que les agents eux-mêmes ou exigé que certains agents publics déclarent les avoirs de membres de leur famille proche tels que les conjoints et les enfants. Dans un État partie, cependant, le champ d'application personnel excessivement large, qui couvrait notamment les grands-parents et les beaux-parents, a été considéré comme faisant obstacle à l'efficacité du système de divulgation d'informations financières et une recommandation a été émise à cet égard.

14. En ce qui concernait les déclarations, plusieurs États exigeaient qu'elles portent sur un large éventail d'éléments, y compris 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, un registre fiscal ou des portails ouverts permettaient au public d'accéder aux données sur les revenus. Seul un nombre limité d'États avaient pris des mesures pour exiger que les agents publics appropriés ayant un intérêt dans un compte financier domicilié dans un pays étranger, ou une signature ou tout autre pouvoir sur ce compte, signalent cette relation aux autorités compétentes et tiennent des registres appropriés concernant ces comptes (art. 52, par. 6). La plupart des États parties analysés ont donc reçu des recommandations à cet égard. Certains États parties ont indiqué que leur système de déclaration d'avoirs avait fait l'objet d'une réforme pendant le processus d'examen.

15. Bien que certains États exigent le signalement des droits ou de délégations de signature ou de tout autre pouvoir sur un compte financier domicilié dans un pays étranger, le respect de cette obligation s'avérait plutôt difficile. Cherchant un autre moyen de s'y conformer, la Slovaquie exigeait de ses agents publics qu'ils indiquent dans leurs déclarations fiscales les revenus, les avoirs et les comptes dont ils disposaient dans le monde, tandis que trois États interdisaient aux agents publics d'ouvrir, de détenir ou de contrôler un compte bancaire à l'étranger sans l'accord des autorités compétentes. Les Philippines ne faisaient aucune distinction entre les actifs, les passifs et les intérêts à déclarer au niveau national et ceux à déclarer à l'étranger. Dans le cas de deux États, les examinateurs ont noté que la mise en place d'un système conforme au paragraphe 6 de l'article 52 de la Convention avait été envisagée, mais non appliquée. Dans un autre, on ne savait pas clairement si les avoirs visés par les déclarations incluaient les droits ou délégations de signature ou tout autre pouvoir sur un compte financier domicilié dans un pays étranger.

16. En outre, la fréquence de soumission exigée des fonctionnaires tenus de déclarer leurs avoirs variait considérablement, certains pays exigeant une déclaration périodique et d'autres une telle déclaration lors de la prise et de la cessation de fonctions, au moment de la réélection ou du réengagement, lorsque les revenus dépassaient un seuil déterminé ou chaque fois qu'un changement substantiel se produisait. Néanmoins, un pays a signalé que la notion de « changement notable » n'était pas définie dans sa législation, ce qui avait donné lieu à des difficultés d'application. Dans un État, les examinateurs ont noté que l'efficacité et l'efficacéité du système de divulgation de l'information financière étaient considérablement réduites étant donné qu'entre autres circonstances, les agents publics n'étaient pas

tenus de soumettre une déclaration actualisée à la fin de leur service. Une recommandation a été émise à cet égard.

Encadré 1

Exemples d'application du paragraphe 5 de l'article 52 de la Convention

En Arménie, les déclarations de biens et de revenus, à l'exception des données personnelles qu'elles contenaient, étaient publiées sur un site Web prévu à cet effet. Dans l'État plurinational de Bolivie, le processus de vérification des informations contenues dans les déclarations de patrimoine et de revenus sous serment et un résumé des informations contenues dans chaque déclaration étaient publiés sur un site Web spécifique. À Cuba, chaque agent public était tenu d'indiquer, par une déclaration sous serment, la provenance de l'argent lors du dépôt sur des comptes bancaires de montants supérieurs au seuil de 10 000 pesos convertibles ou de 30 000 pesos cubains établi par la Banque centrale. La Thaïlande exigeait que les déclarations de patrimoine soient soumises à la Commission nationale de lutte contre la corruption accompagnées des preuves de l'existence réelle d'actifs et de passifs, y compris la preuve de l'impôt sur le revenu versé par une personne physique au cours de l'année fiscale précédente.

17. L'absence de vérification a généralement été identifiée comme une lacune dans l'application, due soit à l'absence de procédure correspondante, soit au manque de ressources humaines appropriées. Certains États parties avaient chargé un organisme central de vérifier toutes les déclarations, tandis que certains autres autorisaient différents organismes à vérifier les déclarations soumises par différentes catégories d'agents publics. En outre, tandis que certains États pouvaient utiliser des outils électroniques pour procéder à des vérifications périodiques, de nombreux autres ont indiqué que la vérification n'était effectuée qu'en cas de plainte ou d'enquête. Un État partie a indiqué que les membres du parlement faisaient leurs déclarations par voie électronique alors que les ministres effectuaient manuellement cette démarche. Il a été recommandé à plus d'un tiers des États parties analysés dans le présent rapport de mettre en place des systèmes de vérification des déclarations d'avoirs ou de patrimoine ou d'améliorer ceux qui existaient. De plus, pour 10 de ces États, les recommandations mentionnaient également l'importance d'utiliser des outils de dépôt automatisés ou électroniques.

18. Seuls 17 des États parties analysés ont déclaré utiliser des technologies de l'information et des communications pour la soumission, la gestion, la vérification ou la publication des déclarations. À titre d'exemple, pour la vérification de l'exhaustivité et de l'exactitude des déclarations, la France a déclaré utiliser un logiciel spécialisé (Artemis) qui fonctionne en scannant quotidiennement la liste des déclarants et en recueillant de nouvelles informations pertinentes et publiques. En revanche, 11 États ont spécifiquement indiqué que la soumission des déclarations se faisait sur papier ou manuellement par les personnes tenues de le faire, ce qui a été considéré comme un obstacle à l'efficacité des systèmes de déclaration. Certains États exigeaient également que les déclarations restent scellées, sauf si une enquête criminelle était ouverte. Dans un État, la vérification des déclarations faites par les hauts fonctionnaires et des déclarations qui éveillaient des soupçons n'était pas jugée prioritaire. L'État n'exigeait pas que les agents publics ayant un droit ou une délégation de signature ou tout autre pouvoir sur un compte financier déclarent ce lien, et le mode de vie des agents publics et des membres de leur famille ne faisait pas partie des éléments contrôlés lors de la vérification. Une recommandation a été émise à cet égard. En revanche, un État a fait savoir que les déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires étaient rendues publiques et que les déclarations étaient examinées par des conseils pour la déontologie établis dans 265 institutions publiques.

19. Dans un petit nombre d'États, les déclarations de patrimoine étaient en partie accessibles au public, sous forme de récapitulatif ou par le biais d'un registre public ou d'un site Internet dédié, tandis que dans d'autres, elles ne pouvaient être consultées que par les services de détection et de répression, ou uniquement sur demande, dans le cadre de consultations ou sous réserve d'approbation. L'utilisation des technologies de l'information et des communications pour la soumission et la publication des déclarations de patrimoine a également été signalée.

B. Détermination de la propriété effective (art. 12, par. 2 c) ; art. 14, par. 1 a) ; et art. 52, par. 1)

20. La détermination de la propriété effective était un outil essentiel de lutte contre la corruption, car elle permettait de recueillir des informations sur les personnes qui, en fin de compte, avaient le contrôle effectif d'une institution et empêchait ainsi les criminels d'utiliser des sociétés pour dissimuler la propriété et le contrôle d'actifs. La transparence dans ce domaine est une mesure cruciale pour la prévention de la corruption impliquant le secteur privé [art. 12, par. 2 c)] ainsi que pour la prévention du blanchiment d'argent et la prévention et la détection des transferts du produit du crime (art. 14, par. 1 a), et art. 52, par. 1).

21. De nombreux États avaient fixé des exigences en matière d'inscription des entreprises au registre du commerce et tenaient ce type de registres à la disposition du public [art. 12, par. 2 c)]. En outre, dans un État, l'enregistrement biométrique était obligatoire. Plusieurs États, en particulier des États membres de l'Union européenne, avaient également mis en place des registres spéciaux sur les bénéficiaires effectifs ou rendu accessibles les informations les concernant, ce qui a été considéré comme constituant une bonne pratique. À cet égard, les examinateurs ont recommandé à un État membre de l'Union européenne d'accélérer la mise en œuvre de la directive 2015/849/UE du Parlement européen et du Conseil, notamment par la création d'un registre des bénéficiaires effectifs. Avant que l'examen ne soit arrivé à son terme, l'État en question a indiqué avoir transposé ladite directive dans son droit interne. Le non-respect de l'obligation d'enregistrement pouvait entraîner des sanctions administratives, voire pénales dans certains États. Il y avait néanmoins des pays où certaines modalités juridiques, comme la fiducie, n'étaient pas entièrement couvertes par les dispositions applicables en la matière. Certains États interdisaient les actions au porteur.

Encadré 2

Exemple de bonne pratique recensé en ce qui concerne le paragraphe 1 a) de l'article 14 et le paragraphe 1 de l'article 52 de la Convention

Les autorités fiscales norvégiennes publiaient chaque année les informations dont elles disposaient dans le cadre de l'évaluation fiscale des entreprises et des particuliers. Il s'agissait notamment d'informations fiscales sur les actionnaires étrangers de sociétés norvégiennes et d'un large éventail de personnes morales.

En Croatie, le registre des bénéficiaires effectifs était opérationnel depuis 2020. Les données y figurant étaient accessibles aux autorités publiques, y compris aux entités soumises à l'obligation de diligence raisonnable à l'égard de leur clientèle, et, dans une mesure limitée, au public grâce à une plateforme en ligne.

22. En ce qui concerne le paragraphe 1 a) de l'article 14 et le paragraphe 1 de l'article 52 de la Convention, tous les États ont rendu compte de leur réglementation, nombre d'entre eux faisant état de lois visant spécialement à lutter contre le blanchiment de l'argent et le financement du terrorisme, ainsi que de lois et de règlements sectoriels complémentaires contenant généralement des dispositions sur le devoir de vigilance relatif à la clientèle, l'identification des bénéficiaires effectifs, l'enregistrement des opérations et le signalement des opérations suspectes. La législation de nombre d'États prévoyait également des sanctions administratives, voire pénales, en cas de non-respect des obligations de lutte contre le blanchiment d'argent. En outre, les examinateurs ont déterminé que des législations régionales supranationales telles que les directives de l'Union européenne ou de l'Union économique et monétaire ouest-africaine étaient applicables. À cet égard, à deux exceptions près, tous les États avaient adopté des mesures permettant de déterminer l'identité des bénéficiaires effectifs. Dans un État, bien que l'identification des bénéficiaires effectifs fût généralement requise, il existait une exception dans le cas des clients pour lesquels les informations sur le bénéficiaire effectif étaient accessibles au public ou l'existence d'un bénéficiaire effectif était impossible pour des raisons objectives. L'examen d'un État a révélé l'absence de toute disposition juridique indiquant qui pouvait être considéré comme un bénéficiaire effectif.

23. Dans la pratique, certains États avaient rencontré des difficultés à identifier les bénéficiaires effectifs, en particulier lorsqu'il s'agissait de structures juridiques complexes. Par exemple, dans le cas d'un État partie, bien que les examinateurs aient noté l'existence d'une réglementation pour l'identification des bénéficiaires effectifs, ils ont également souligné que cette réglementation n'était pas suffisante pour identifier réellement la personne physique qui exerçait le contrôle. En outre, il a été recommandé à deux États parties d'identifier les bénéficiaires effectifs systématiquement et pas seulement en cas de doute. Dans un autre État partie, les examinateurs ont considéré l'utilisation de régimes de propriété complexes et internationaux comme un obstacle et recommandé de continuer de procéder à l'identification et à la vérification des bénéficiaires effectifs.

24. Bien que le paragraphe 1 de l'article 52 de la Convention n'impose de déterminer l'identité que des bénéficiaires effectifs des fonds déposés sur de gros comptes, cet élément ne semble pas constituer un obstacle, les États ayant signalé avoir adopté une obligation générale d'identification des bénéficiaires effectifs. En outre, certains États ont spécifiquement indiqué qu'une telle obligation était imposée indépendamment de la valeur du compte. Dans deux cas seulement, les examinateurs ont recommandé à l'État partie de définir ce qui était considéré comme un gros compte pour ce qui était d'identifier les bénéficiaires effectifs des fonds. Dans deux cas, il a été recommandé de prendre des mesures supplémentaires pour mieux déterminer et vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs des fonds déposés sur de gros comptes.

25. Bien que la Convention n'exige pas la vérification de l'identité des bénéficiaires effectifs, certains États parties l'avaient prescrite dans leur législation. L'un d'eux exigeait également un suivi continu. Des recommandations ont été émises lorsqu'il a été constaté que l'identité des bénéficiaires effectifs n'était pas vérifiée ou que cette vérification n'était pas suffisamment efficace. Dans le même temps, certains États parties sont allés au-delà de la Convention, exigeant une diligence accrue à l'égard des bénéficiaires effectifs identifiés comme des personnes politiquement exposées.

C. Mesures de prévention du blanchiment d'argent et vigilance à l'égard de la clientèle (art. 14)

26. Conformément au paragraphe 1 a) de l'article 14 de la Convention, dans la grande majorité des États parties, des mesures avaient été prises pour prévenir le blanchiment d'argent, en tant qu'infraction pénale, par des lois spécifiques. Il y avait une uniformité remarquable entre les États parties pour ce qui était d'instituer un régime interne de réglementation et de contrôle des banques et des institutions financières non bancaires, ainsi que d'autres entités particulièrement exposées au blanchiment d'argent. À cet égard, la plupart des États parties avaient mis en place un régime national de réglementation et de surveillance avec, par exemple, des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et d'autres procédures de surveillance pour protéger l'intégrité des banques et des institutions financières non bancaires. Néanmoins, dans certains États, il a été constaté que les dispositions réglementaires relatives aux institutions financières étaient insuffisantes ou qu'il n'en existait pas, et des recommandations ont été émises en conséquence.

Encadré 3

Exemple d'application de l'article 14 de la Convention

La Thaïlande a entrepris d'importantes activités de sensibilisation et organisé des séminaires à l'intention des institutions financières et de certaines entreprises et professions non financières désignées. La Norvège avait abaissé le seuil des paiements en espèces autorisés pour les personnes faisant le commerce de marchandises, afin de faciliter la détection des avoirs illicites.

27. En ce qui concerne le régime de contrôle, la plupart des États parties appliquaient une approche fondée sur les risques, exigeant que le degré de vigilance exercé à l'égard de la clientèle, des opérations et des activités soit proportionnel aux risques respectifs de blanchiment d'argent. Certains États n'avaient pas expressément inscrit cette approche dans leur législation, mais avaient publié des lignes directrices pour qu'elle soit mise en pratique. La plupart des États parties avaient achevé ou étaient sur le point d'achever leur évaluation des risques de blanchiment d'argent à l'échelle nationale, et nombre d'entre eux en avaient publié les résultats. Certains États avaient mené ces évaluations selon une périodicité préétablie. Sur la base de ces résultats, plusieurs États avaient également élaboré des stratégies nationales de lutte contre le blanchiment d'argent et des plans d'action pour leur mise en œuvre et défini des circonstances à haut risque que les entités concernées devaient prendre en considération.

28. En ce qui concerne la désignation des autorités de contrôle des banques et des institutions financières non bancaires, certains États avaient désigné des autorités différentes pour superviser chaque secteur, tandis que d'autres avaient créé une autorité unique, intégrée et indépendante pour la surveillance des marchés financiers. Dans un État, les examinateurs ont constaté que pour la plupart des entités concernées, aucune autorité de contrôle n'avait été désignée. S'agissant des entités soumises aux obligations de lutte contre le blanchiment d'argent, certains États n'avaient pas recensé l'intégralité des entreprises et professions visées, comme le recommandait le Groupe d'action financière.

29. En ce qui concerne le paragraphe 1 b) de l'article 14 de la Convention, des États parties avaient indiqué que les autorités de surveillance et de répression du blanchiment d'argent coopéraient et échangeaient activement des informations aux niveaux national et international et certains avaient été félicités pour leur bonne coordination interinstitutionnelle et la promotion de la coopération régionale et internationale en matière de lutte contre ce blanchiment. L'existence de réunions de coordination, de plateformes ou de comités directeurs destinés à faciliter la

coopération entre les différentes autorités de contrôle, ainsi que le développement et le renforcement de la coopération nationale, régionale et internationale en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, notamment par l'organisation d'une série de programmes de formation à l'intention d'autres pays, ont été considérés comme de bonnes pratiques. En outre, plusieurs États pouvaient fournir une assistance sur la base d'accords bilatéraux ou dans le cadre d'instances multilatérales telles que le Groupe Egmont des cellules de renseignement financier, le Groupe d'action financière et l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL).

30. Tous les États parties ont mentionné l'adoption de règles ou de mesures destinées à contrôler les mouvements transfrontières d'espèces et d'effets au porteur négociables, conformément au paragraphe 2 de l'article 14 de la Convention. Cette surveillance, assurée principalement par les autorités douanières, reposait généralement sur des systèmes imposant la déclaration de toute valeur équivalente ou supérieure à un certain seuil, fixé le plus souvent à 10 000 dollars des États-Unis ou 10 000 euros. Dans un État, toutefois, ce n'était pas la législation mais le Ministère des finances qui devait fixer ce seuil, ce qu'il n'avait pas encore fait au moment de l'examen. Dans de nombreux pays, des sanctions telles que des amendes, des peines d'emprisonnement, des saisies et des confiscations pouvaient s'appliquer en cas de non-déclaration ou de fausse déclaration. Toutefois, il a été indiqué que l'application des règles pertinentes constituait une difficulté dans certains pays, et certains États ne prévoient pas l'obligation de déclarer les titres négociables appropriés.

Encadré 4

Exemple de bonne pratique dans l'application du paragraphe 2 de l'article 14 de la Convention

Aux Bahamas, en plus de la déclaration des transferts internationaux de quantités importantes d'espèces et d'instruments négociables, il y avait également une obligation de déclarer les mouvements transfrontières de métaux précieux et de pierres précieuses.

31. Presque tous les États ont rendu compte des prescriptions qu'ils avaient adoptées en matière de transferts électroniques de fonds, y compris les mesures applicables aux sociétés qui pratiquaient cette activité. Cependant, dans certains pays, les institutions financières n'étaient pas toujours tenues de conserver des informations tout au long de la chaîne de paiement ou d'exercer une surveillance accrue sur les virements électroniques présentant des informations incomplètes sur leur auteur, et dans quelques autres pays, les services de transfert de fonds ou de valeurs ne faisaient pas l'objet d'une réglementation adéquate. Des recommandations ont été émises en conséquence.

32. En ce qui concernait la coopération internationale, régionale, sous-régionale et bilatérale entre les différentes autorités destinée à prévenir et combattre le blanchiment d'argent, visée au paragraphe 5 de l'article 14 de la Convention, de nombreux États parties ont indiqué que leurs services de renseignement financier avaient la possibilité d'échanger des informations avec les autorités nationales et leurs homologues étrangers, aussi bien de façon spontanée que sur demande. De nombreux États ont fait référence à leur appartenance au Groupe d'action financière ou à un organisme régional de type Groupe d'action financière tel que le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, le Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment d'argent ou le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest. De nombreuses recommandations ont été émises en ce qui concernait le suivi à mettre en place pour combler les lacunes ou résoudre les difficultés précédemment recensées dans d'autres évaluations, notamment dans celles menées par le Groupe d'action financière. Les évaluations mutuelles effectuées par le

Groupe d'action financière et les organismes régionaux de type Groupe d'action financière semblaient avoir assuré un niveau élevé de conformité.

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

1. Prévention et détection des transferts du produit du crime (art. 52)⁴

33. En vertu du paragraphe 1 de l'article 52 de la Convention, les États parties doivent exiger des institutions financières qu'elles vérifient l'identité des clients, prennent des mesures raisonnables pour déterminer l'identité des bénéficiaires effectifs des fonds déposés sur des gros comptes et procèdent à une surveillance accrue des comptes recherchés ou tenus par des personnes politiquement exposées. Cet article porte également sur la publication de lignes directrices inspirées d'initiatives pertinentes d'organisations régionales, interrégionales et multilatérales de lutte contre le blanchiment d'argent [art. 52, par. 2 a)]. En outre, il a été jugé important de déterminer s'il existait un système permettant à l'État partie de communiquer l'identité des clients à haut risque identifiés et de recevoir ces informations d'autres États parties [art. 52, par. 2 b)]. Le paragraphe 3 de l'article 52 de la Convention exige des États parties qu'ils définissent des exigences en matière de tenue de registres, en particulier pour les comptes et les opérations à haut risque tels que ceux qui impliquent des personnes politiquement exposées. L'interdiction de créer des banques fictives et les critères établis pour cette interdiction sont énoncés au paragraphe 4 de l'article 52 de la Convention.

34. Tous les États parties avaient pris diverses mesures pour prévenir et détecter les transferts du produit du crime. Les États parties devaient veiller à ce que leur notion de ce qui constituait le « produit du crime » corresponde à la définition qui figurait à l'alinéa e) de l'article 2 de la Convention, et comprenne tout bien provenant de la commission d'une infraction ou obtenu, directement ou indirectement, par la commission de cette infraction. La plupart des États avaient adopté des définitions similaires ou équivalentes.

35. De même, dans d'autres cas, les examinateurs ont qualifié de bonne pratique le fait que le blanchiment du produit du crime soit incriminé non seulement lorsque l'auteur présumé savait effectivement, mais aussi lorsqu'il aurait dû raisonnablement savoir, que les avoirs blanchis provenaient d'une activité criminelle, ou lorsqu'il avait agi à l'encontre d'un devoir de connaissance ou d'une supposition rationnelle, ou sur la base d'une ignorance inexcusable, des faits en cause. Plusieurs États appliquaient des normes similaires dans leur législation.

36. Les régimes nationaux de lutte contre le blanchiment d'argent faisaient largement appel à une approche fondée sur les risques. Presque tous les États avaient déclaré que leurs lois contre le blanchiment d'argent et d'autres textes législatifs financiers imposaient, à des degrés variés, un devoir de vigilance au sujet de la clientèle (art. 52, par. 1). La Convention exige, au minimum, que les institutions financières soient soumises à des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle. Dans plusieurs États, le manquement à ces obligations pouvait donner lieu à des sanctions.

⁴ Comme mentionné précédemment, étant donné les liens étroits qui existent entre l'article 52 et l'article 14 (sur les mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent), ainsi qu'avec le paragraphe 5 de l'article 8 (relatif aux systèmes de déclaration de situation financière), le lecteur pourra se reporter aux informations pertinentes qui figurent dans le rapport thématique établi par le Secrétariat sur l'application du chapitre II (Mesures préventives) de la Convention (CAC/COSP/IRG/2023/5).

37. 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 avaient également fourni aux entités déclarantes des outils de contrôle pour leur permettre d'identifier ces personnes. Cependant, les États ne définissaient pas tous de la même manière la notion de personnes politiquement exposées : certains appliquaient les mêmes critères aux personnes politiquement exposées nationales et étrangères, tandis que d'autres établissaient une distinction entre ces catégories, n'incluant que l'une d'entre elles dans leur définition. En outre, plusieurs États n'avaient pas une définition claire de ce que recouvraient les membres de la famille et l'entourage proche, et certains ne pouvaient pas élargir à ces personnes les mesures de surveillance accrue.

38. La majorité des États avaient publié des orientations ou des lignes directrices pour inciter les entités déclarantes, y compris les institutions financières, à exercer une vigilance accrue (art. 52, par. 2). Ces orientations ou lignes directrices émanaient généralement des autorités de surveillance financière, des services de renseignement financier ou des services de détection et de répression. En outre, un certain nombre d'États obligeaient leurs institutions financières à exercer une vigilance accrue sur les relations commerciales et les opérations qui impliquaient des personnes provenant de pays à haut risque.

39. Au Portugal, les autorités allaient au-delà des exigences minimales de la Convention et fournissaient des conseils sur la manière de détecter l'activité criminelle de personnes politiquement exposées, y compris un ensemble d'indicateurs sur la manière d'identifier ces personnes après qu'elles ne sont plus politiquement exposées. En Croatie, le Bureau de lutte contre le blanchiment d'argent avait établi et publié des rapports typologiques où figuraient des études de cas inspirées de la pratique. Il pouvait en outre ordonner à une entité déclarante, y compris sur la base d'une demande étrangère, d'appliquer des mesures de surveillance régulière à l'égard d'un client.

40. Dans tous les États, la législation prévoyait que les institutions financières tiennent des états adéquats des comptes et opérations (art. 52, par. 3). La durée de tenue de ces états variait selon les États (5, 7, 10 ou 15 ans, voire 25 ans). Certains États prescrivait également des périodes de conservation différentes pour divers documents, en fonction de la sensibilité de l'information. L'obligation de conservation commençait toujours à la date de la fin de la relation d'affaires ou à celle d'exécution de l'opération. Ces documents devaient également inclure des informations sur les bénéficiaires effectifs et la méthode utilisée par les personnes déclarantes pour procéder à la vérification. Au Sénégal, la mise en place d'un registre des comptes bancaires au niveau de la Banque centrale, qui répertoriait toutes les cartes bancaires et les comptes chèques des clients des institutions déclarantes, a été considéré comme constituant une bonne pratique.

41. La plupart des États avaient adopté des mesures pour empêcher la création de banques n'ayant pas de présence physique et n'étant pas affiliées à un groupe financier réglementé (banques écrans), conformément au paragraphe 4 de l'article 52 de la Convention. De nombreux États interdisait à leurs institutions financières d'établir des relations avec ce type de banques écrans. Au Zimbabwe, cette interdiction s'étendait à toute personne, tandis qu'aux Îles Marshall, elle visait également les négociants en espèces. 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 banque correspondante qui permettraient que leurs comptes soient utilisés par des banques écrans.

2. Service de renseignement financier (art. 14, par. 1 b), et art. 58)

42. Le paragraphe 1 b) de l'article 14 de la Convention invite les États parties à mettre en place un service de renseignement financier chargé de recueillir et d'analyser les déclarations d'opérations suspectes. L'article 58 de la Convention requiert des États parties qu'ils coopèrent pour prévenir et combattre le transfert du produit des infractions établies conformément à la Convention. À cette fin, il leur est demandé d'envisager de créer un service de renseignement financier qui servirait de centre national pour la collecte, l'analyse et la communication aux autorités compétentes des déclarations d'opérations financières suspectes. Les États parties pouvaient appliquer ces dispositions par différents moyens, à savoir en créant un nouveau service de renseignement financier, en créant une unité spécialisée au sein d'un service existant ou en utilisant un service existant. Il fallait que l'article 58 de la Convention soit interprété d'une manière compatible avec le paragraphe 1 b) de l'article 14.

43. Presque 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. Ces services de renseignement financier étaient généralement autonomes ou indépendants, même si certains présentaient des lacunes pour ce qui était de leur indépendance ou de leur capacité opérationnelle. Dans la plupart des États, les services de renseignement financier étaient membres du Groupe Egmont. Certains étaient également membres de groupes régionaux de services de renseignement financier ou observateurs auprès de ces derniers. La moitié des États dont le service de renseignement financier n'était pas membre du Groupe Egmont étaient des États africains. Les États parties ont également mentionné d'autres formes de coopération, qui passaient par l'intermédiaire du Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, de la plateforme FIU.net et du réseau des bureaux de recouvrement des avoirs de l'Union européenne, ainsi que des réseaux de coopération régionale tels que le Réseau interinstitutionnel d'Asie occidentale et centrale pour le recouvrement d'avoirs. Les États analysés disposaient presque tous de services en mesure de coopérer et d'échanger des informations aux niveaux national et international.

44. Dans la plupart des États, le service de renseignement financier était également habilité à accéder, dans le contexte d'enquêtes sur le blanchiment d'argent, aux comptes financiers et aux documents bancaires en vertu de la législation et du cadre de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le secret bancaire ne pouvait être invoqué pour refuser de fournir des informations. En outre, ces mesures étaient parfois mises en œuvre non seulement par les canaux habituels de poursuite, de détection et de répression, mais aussi par des autorités spécialisées telles que des bureaux de recouvrement d'avoirs, ce qui ajoutait considérablement à leur efficacité pratique.

45. Les entités déclarantes spécifiées dans la législation contre le blanchiment d'argent avaient l'obligation de prendre des mesures de diligence raisonnable, d'informer le service de renseignement financier (ou, dans certains cas, le procureur général) de tout fait ou opération qui créait une suspicion, aux fins de la détection d'infractions pénales, et de fournir sur demande des informations et des documents aux agents autorisés.

46. Les fonctions exercées par les services de renseignement financier différaient quelque peu d'un pays à l'autre. Certains s'acquittaient essentiellement de fonctions administratives, tandis que d'autres se voyaient confier des missions supplémentaires d'enquête. En outre, dans certains États parties, les services de renseignement financier étaient habilités, en cas d'urgence, à prendre des mesures conservatoires, par exemple à geler des avoirs ou à suspendre des opérations pour une durée pouvant aller jusqu'à 48 ou 72 heures, voire 7 ou 14 jours dans certaines situations. Au Pérou, le service de renseignement financier était tenu d'informer un juge, sous 24 heures, des mesures conservatoires ainsi adoptées.

47. Les services de renseignement financier semblaient disposer de ressources humaines, financières et techniques suffisantes pour remplir correctement leur fonction. Bien qu'il n'y eût pas de mécanismes formels de coordination avec les autres services de détection et de répression, la plupart des services de renseignement financier ont fait état d'un échange d'informations. Le service de renseignement financier d'un État partie n'entretenait pas de coopération substantielle avec des services homologues.

Encadré 5

Exemples d'application de l'article 58 de la Convention

Aux Bahamas, le service de renseignement financier organisait des manifestations publiques pour faire connaître son rôle et ses responsabilités. Le Pérou a fait savoir qu'à la demande du Procureur général, le service de renseignement financier pouvait produire un rapport sur la base d'informations vérifiables contenues dans les rapports de renseignement financier. Ce rapport pouvait être utilisé comme élément de preuve dans une procédure judiciaire et le service pouvait être appelé à participer à la procédure orale en tant qu'expert informateur. À Chypre, le service de renseignement financier pouvait ordonner aux entités concernées de ne pas procéder à une opération ou d'en suspendre l'exécution, ou de faire surveiller les opérations d'un compte bancaire si des motifs raisonnables laissaient suspecter des activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. L'ordre de ne pas procéder à une opération ou d'en suspendre l'exécution était applicable pour une durée pouvant aller jusqu'à sept jours ouvrables, et pouvait être renouvelé pour porter sur une période d'un maximum de 30 jours ouvrables au total.

IV. Corrélation avec le premier cycle du Mécanisme d'examen de l'application

48. À mesure qu'augmente le nombre de résumés analytiques et de rapports d'examen de pays finalisés pour le deuxième cycle du Mécanisme d'examen de l'application, il devient possible d'établir certaines corrélations entre les dispositions examinées lors des premier et deuxième cycles du Mécanisme. Néanmoins, comme mentionné ci-dessus, le nombre d'examens de pays finalisés dans le cadre du deuxième cycle d'examen ne cessant d'augmenter, il faudra actualiser l'analyse à mesure que d'autres examens seront achevés.

49. Les dispositions de la Convention relatives à la déclaration d'opérations suspectes et à la création d'un service de renseignement financier (art. 14 et 58) ont été considérées comme d'importantes étapes de l'élimination des obstacles que le secret bancaire mettait en travers des enquêtes pénales nationales (art. 40). Ces dispositions complètent l'article 40 en introduisant une obligation plus large de veiller à ce que les lois et règlements qui protègent les informations bancaires soient modifiés pour aider à appliquer efficacement les mesures de lutte contre la corruption.

50. Dans trois États parties, les bonnes pratiques recensées en ce qui concerne le dispositif institutionnel de prévention du blanchiment d'argent, en particulier les mécanismes nationaux de coopération interinstitutions, ont été associées aux bonnes pratiques relatives à la levée du secret bancaire.

Encadré 6

Exemples d'application du paragraphe 1 b) de l'article 14 et de l'article 40 de la Convention

En Allemagne, le registre central des comptes bancaires, très détaillé, complet et à jour, était facilement accessible aux autorités chargées des enquêtes et permettait d'éviter que le secret bancaire n'entrave leur action (art. 40). Les rapports annuels du service de renseignement financier, publiés en deux langues, énuméraient les cas de coopération internationale, par pays, pour les pays les plus actifs [art. 14, par. 1 b)].

Au Portugal, la Banque centrale tenait une base de données centrale accessible par l'ensemble des procureurs et des juges, qui centralisait les renseignements communiqués par les banques (informations sur des opérations financières, noms des personnes ayant accès aux comptes, historiques des mouvements sur les comptes, etc.). Le Portugal avait créé des instances et des plateformes de coordination nationale dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Des réunions étaient organisées périodiquement, avec la participation de toutes les autorités de supervision et de contrôle, ainsi que du ministère public et du service de renseignement financier, entre autres [art. 14, par. 1 b)].

En Slovénie, la Commission pour la prévention de la corruption, la police et, sur décision judiciaire, le procureur avaient accès aux données bancaires. La police pouvait demander des informations bancaires lorsqu'elle avait des motifs de penser qu'une infraction donnant lieu à des poursuites d'office contre son auteur avait été commise ou préparée, et un accès direct lui était accordé par l'intermédiaire de l'Agence des archives judiciaires publiques et des services associés, qui tenait un registre central des comptes courants (art. 40). La Slovénie avait mis en place des instances et des plateformes de coordination nationale qui se réunissaient périodiquement, avec la participation de toutes les autorités de contrôle [art. 14, par. 1 b)].

51. Dans la plupart des États, le secret bancaire ne présentait pas de problème particulier, y compris lorsque des règles existaient en la matière, même si sa levée pouvait poser des difficultés dans quelques pays. En outre, le temps mis par les juges pour lever le secret bancaire et celui mis par les banques pour communiquer les informations requises ont suscité des préoccupations. Concrètement, cela signifiait que les banques et autres institutions financières devaient faciliter l'accès aux données et aux antécédents lorsqu'il y avait lieu. Dans un État, on était en train d'élaborer une loi qui, d'une part, permettrait d'établir un service de renseignement financier et un régime de déclaration pour les institutions financières et, d'autre part, aborderait les questions liées au secret bancaire.

52. De même, en ce qui concerne la communication spontanée d'informations (art. 46, par. 4 et 5) et la création de services de renseignement financier (art. 58), dans certains États parties, les autorités ont spécifiquement mentionné la coopération et l'échange d'informations entrepris entre ces services. La communication spontanée d'informations aux autorités étrangères ne faisait généralement pas l'objet de dispositions spécifiques. Des États parties ont indiqué que, même si elle n'était pas prévue par la loi, la communication spontanée d'informations était possible dans la mesure où elle n'était pas expressément interdite, et noté qu'elle s'effectuait fréquemment par les voies informelles à la disposition des services de détection et de répression. Dans un État partie, les demandes relatives au blanchiment d'argent pouvaient être adressées directement par les services de renseignement financier.

53. En outre, la plupart des États parties ont fait savoir qu'en cas d'urgence, les demandes présentées au titre de l'article 46 de la Convention par l'intermédiaire d'INTERPOL étaient acceptables, même si, dans certains cas, une présentation ultérieure par les voies officielles était requise. Ces échanges d'informations semblaient répandus parmi les services de renseignement financier, plus de la moitié des États parties ayant indiqué une interaction actuelle ou en développement entre leurs services et des services étrangers, principalement dans le cadre de la conclusion de mémorandums d'accord. Plusieurs pays ont fait savoir qu'ils avaient entrepris de rejoindre le Groupe Egmont. Ces pratiques étaient pertinentes pour l'application des dispositions susmentionnées examinées lors des premier et deuxième cycles d'examen. Au cours du premier cycle, des bonnes pratiques en matière de coopération internationale ont été recensées dans 23 États parties. Lors du deuxième cycle, les examinateurs ont salué les efforts de coopération transfrontière, la capacité d'échanger des renseignements financiers et l'utilisation d'instances et de réseaux dans 13 États parties.

54. Outre la corrélation avec les articles 14, 40 et 46, il a été constaté que l'article 58 présentait également une forte corrélation avec l'article 36, qui traitait de la création d'autorités spécialisées dans la lutte contre la corruption par la détection et la répression. Un constat commun à ces deux articles était l'indépendance de ces autorités, ainsi que l'adéquation de leurs capacités et ressources.

55. La grande majorité des États parties disposaient d'un ou de plusieurs organismes ou services de détection et de répression spécialisés dans la lutte contre la corruption. Ceux-ci avaient bien souvent été nouvellement créés et rencontraient des difficultés communes liées aux moyens limités dont ils disposaient et aux priorités concurrentes en présence. En ce qui concerne l'article 36, les difficultés relatives aux mesures opérationnelles destinées à renforcer l'efficacité, comme le partage d'informations, la coordination interinstitutions, la collecte et l'utilisation de données pertinentes et la publication d'orientations claires, ont été mises en évidence lors du premier cycle d'examen. Dans plusieurs cas, il a été recommandé de développer les moyens de formation et de renforcement des capacités des services, d'accroître l'appui politique et de continuer à combattre la corruption en renforçant les services de détection et de répression et les organes de poursuite.

56. Une difficulté qui persistait en ce qui concernait l'application des dispositions examinées lors des premier et deuxième cycles d'examen était l'allocation de ressources adéquates pour renforcer encore l'efficacité et la capacité des mécanismes de coopération internationale. En outre, en ce qui concernait les recommandations générales faites pour les deux cycles, il a été souligné qu'il fallait continuer à consacrer des ressources et une attention appropriées au renforcement des capacités des autorités chargées de lutter contre la corruption et de mener des enquêtes financières, notamment en procédant à une évaluation complète des besoins d'assistance technique. S'agissant de la prévention du blanchiment d'argent, il a été souligné qu'il était nécessaire de renforcer l'application de la loi et de régler les problèmes de chevauchement de mandats, ainsi que les difficultés de coordination entre les autorités chargées des affaires de blanchiment d'argent liées au produit d'infractions établies conformément à la Convention.

57. Une corrélation supplémentaire pourrait être établie entre la mise en place de systèmes de déclaration de patrimoine et de divulgation d'informations financières (art. 8, par. 5, et art. 52, par. 5 et 6) et l'incrimination de l'enrichissement illicite (art. 20).

58. L'enrichissement illicite, qui faisait l'objet d'une disposition non impérative, n'avait pas été érigé en infraction pénale dans la plupart des États parties, mais une législation était en cours d'élaboration dans plusieurs cas. Les objections à l'adoption d'une législation pertinente étaient généralement d'ordre constitutionnel. Dans les cas où l'enrichissement illicite n'avait pas été incriminé, un effet similaire avait été obtenu au moyen d'une obligation de déclarer avoirs et revenus. Au total, 71 États parties se heurtaient à des difficultés dans l'application de l'article 20 de la

Convention, et la majorité d'entre eux rencontraient également des problèmes liés à la mise en place de systèmes de déclaration de patrimoine et de divulgation d'informations financières (art. 8, par. 5, et art. 52, par. 5 et 6). Sur l'échantillon analysé, au cours des deux cycles, 26 États parties ont fait face à des difficultés concernant les déclarations de patrimoine.

59. Lors du premier cycle d'examen, en ce qui concernait l'application de l'article 20, les examinateurs ont recommandé à 20 États parties d'envisager de mettre en place des systèmes de déclaration non seulement d'intérêts, mais aussi de patrimoine, au moins pour les hauts fonctionnaires et les députés, et, en général, d'entreprendre d'améliorer l'efficacité des systèmes existants, de réduire les faiblesses opérationnelles et de prévoir des sanctions plus efficaces en cas de déclarations incorrectes. En outre, dans un cas, il a été recommandé, lors du deuxième cycle d'examen, de renforcer le système de divulgation d'informations financières afin de permettre la vérification et l'utilisation des informations fournies pour détecter les cas de conflit d'intérêts et d'enrichissement illicite en l'absence de toute enquête pénale.

60. Mises en évidence lors du premier cycle, les bonnes pratiques suivantes étaient pertinentes pour l'application des articles susmentionnés examinés lors du deuxième cycle : la participation active aux réseaux, plateformes et forums internationaux et régionaux destinés à promouvoir la coopération internationale ; l'utilisation efficace des bases de données électroniques pour assurer le suivi, la surveillance et le contrôle des demandes de coopération internationale ; la demande d'adhésion au Groupe Egmont ; et la conclusion d'un grand nombre d'accords entre les services de renseignement financier nationaux et étrangers. Lors du deuxième cycle, l'utilisation d'instances et de réseaux pour la coopération internationale a été considérée comme une bonne pratique dans neuf pays.

V. Perspectives

61. Les données supplémentaires qui émaneront progressivement des examens de pays permettront de fournir une analyse plus complète des tendances et de faire ressortir de nouvelles nuances dans les prochains rapports thématiques, de façon que le Groupe d'examen de l'application soit tenu informé des succès obtenus et des difficultés rencontrées lors des examens.