



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

Distr.: Générale
16 novembre 2006

Français
Original: Anglais

Première session

Amman, 10-14 décembre 2006

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

**Examen des moyens d'atteindre les objectifs de la Conférence
des États parties conformément à l'article 63, paragraphes 1 et 4 à 7,
de la Convention des Nations Unies contre la corruption**

Recouvrement d'avoirs

Document d'information établi par le Secrétariat

I. Introduction

1. Le recouvrement d'avoirs constitue un domaine de coopération internationale nouveau et complexe. Les tentatives pour retrouver la trace d'éléments de patrimoine exportés illégalement et les rapatrier se sont révélées délicates et susceptibles de susciter parfois des tensions entre les gouvernements concernés.

2. L'Organisation des Nations Unies s'est pour la première fois préoccupée de la question en décembre 2000, lorsque l'Assemblée générale adoptait la résolution 55/188, dans laquelle elle demandait aux États Membres de coopérer dans le cadre des organismes des Nations Unies en trouvant les moyens d'empêcher les transferts illégaux de fonds et de s'attaquer à ce problème, ainsi que de rapatrier les fonds illégalement transférés. Conformément à cette résolution, le recouvrement d'avoirs est devenu une question prioritaire pour le Comité spécial chargé de négocier une convention contre la corruption. Dans le but de cerner les principaux problèmes qui se posaient dans le domaine du rapatriement de fonds transférés illégalement et d'examiner les moyens de venir en aide aux États Membres, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a réuni, en mars 2001, un groupe d'experts disposant d'une expérience pratique et universitaire en la matière. Ces experts ont été priés d'examiner les problèmes associés au transfert illégal de fonds, à leur identification et à leur localisation, ainsi que les actions et procédures requises pour que ces fonds soient rapatriés dans les pays d'origine. Ils ont également été invités à proposer une procédure que l'Organisation des Nations Unies pourrait suivre pour répondre aux demandes d'assistance technique dans ce

* CAC/COSP/2006/1.



domaine. Dans sa résolution 2001/13 du 24 juillet 2001, le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général d'établir à l'intention du Comité spécial une étude mondiale sur le transfert de fonds d'origine illicite. Cette étude était particulièrement axée sur les fonds provenant d'actes de corruption, et sur l'impact de la corruption sur le progrès économique, social et politique, en particulier dans les pays en développement. Par ailleurs, elle présentait des idées novatrices concernant des moyens appropriés pour permettre aux États concernés d'avoir accès à des informations sur le lieu où se trouvent les fonds qui leur appartiennent et de recouvrer ces fonds. Il était noté dans l'étude que des quantités importantes d'argent étaient en jeu et l'attention était appelée sur les difficultés économiques des pays qui étaient incapables de recouvrer les avoirs concernés.

3. Tous ces travaux préliminaires ont facilité la négociation de la Convention des Nations Unies contre la corruption (résolution 58/4 de l'Assemblée générale, annexe), qui met l'accent sur des mécanismes efficaces pour prévenir le blanchiment du produit de la corruption (art. 14) et sur le recouvrement d'avoirs (chap. V). Le chapitre V de la Convention innove dans la mesure où elle déclare que la restitution d'avoirs est un principe fondamental de la Convention et demande aux États Parties de s'accorder mutuellement la coopération et l'assistance la plus étendue à cet égard (art. 51). Les dispositions qui suivent précisent les modalités de cette coopération et de cette assistance.

II. Difficultés liées au recouvrement d'avoirs pillés

4. Les problèmes pratiques que pose le recouvrement d'avoirs pillés sont de plusieurs ordres: carences de la prévention et de la lutte contre le blanchiment d'argent, lacunes du cadre juridique, et insuffisance des compétences techniques, des capacités et des moyens nécessaires pour localiser, geler et confisquer les avoirs tant au niveau national qu'international. La diversité des approches adoptées par les différents systèmes juridiques pose elle aussi problème. Les États qui entreprennent de recouvrer des avoirs se heurtent souvent à de sérieuses difficultés pour faire prononcer en droit interne une décision de gel ou de confiscation qui puisse servir de fondement à une requête internationale, et pour la faire exécuter. Une fois que les décisions sont prononcées et les jugements exécutés, ils risquent encore de ne pas satisfaire aux règles de preuve et de procédure strictes prévues par la législation des pays développés dans lesquels une bonne partie du produit est susceptible d'être dissimulée. La plupart des pays ne prévoient ni la confiscation ni la restitution des avoirs, sauf s'il y a une condamnation pénale ou une autre procédure qui établit, au niveau de preuve exigé au pénal, que des infractions ont été commises et que les avoirs recherchés en sont le produit. Le mélange du produit d'infractions de corruption avec d'autres avoirs ou avec le produit d'autres infractions peut engendrer des situations où deux États ou plus cherchent à recouvrer les mêmes avoirs.

5. Si le recouvrement d'avoirs est une opération coûteuse même pour les pays développés, les pays en développement sont encore plus pénalisés parce qu'ils n'ont souvent ni les compétences spécialisées – ni les ressources financières – nécessaires pour le mener à bien. Toutefois, même si des ressources peuvent être trouvées et engagées, l'action entreprise risque de ne pas aboutir, les autorités nationales ne disposant ni des compétences ni des capacités professionnelles voulues pour mener

les enquêtes à bien et engager des poursuites concernant l'infraction principale et le blanchiment du produit de la corruption, ou pour collaborer avec les États vers lesquels les avoirs auraient été transférés.

III. Nécessité d'une coordination efficace des initiatives de recouvrement d'avoirs

6. De nombreux organismes internationaux, régionaux et nationaux ont mis en place des programmes spécialisés dans le domaine du recouvrement d'avoirs et de nouvelles initiatives novatrices sont proposées. L'entrée en vigueur de la Convention est une occasion unique de s'attaquer à ce défi de manière concertée. Le désir de coordonner les initiatives existantes a été bien accueilli par les parties et cette coordination est jugée essentielle pour garantir l'utilisation efficace des ressources disponibles et éviter tout double emploi. Dans le domaine de l'assistance technique en particulier, la coordination et l'accès sans entraves aux moyens de communication seront indispensables pour permettre l'évaluation exacte des besoins et assurer la cohésion de l'assistance à fournir.

IV. Initiatives en cours

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)

7. En 2002, l'ONUDC a publié une étude mondiale sur le transfert de fonds d'origine illicite, en particulier de fonds provenant d'actes de corruption (A/AC.261/12). L'étude traitait des problèmes liés à l'action préventive et à la lutte contre la corruption et au transfert d'avoirs d'origine illicite, en particulier en cas de corruption massive. Elle examinait en détail les obstacles spécifiques auxquels se heurtaient les pays demandant restitution, y compris les problèmes liés aux exigences en matière de procédure et de preuve, les difficultés résultant du blanchiment ou de la dissimulation des avoirs ou de leur origine criminelle et de la réticence éventuelle d'autres États à restituer les avoirs à un nouveau gouvernement, compte tenu de préoccupations à propos de la stabilité du régime ou de l'absence de future corruption. Elle traitait également des problèmes surgissant après le recouvrement des avoirs, notamment les revendications concurrentes émanant de différents États et le problème de l'identification des différentes victimes ou autres ayants droit au cas où les avoirs seraient recouvrés.

8. Pour aider les pays à appliquer la Convention, l'ONUDC a élaboré une série d'outils qui donnent des indications pour la mise en œuvre de ses dispositions relatives au recouvrement d'avoirs. Il s'agit du *Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption*¹, du projet de guide technique pour l'application de la Convention et du projet de manuel anticorruption à l'intention des enquêteurs et des membres du parquet.

9. En décembre 2004, l'ONUDC a lancé un projet sur le recouvrement d'avoirs au Kenya et au Nigéria. Les régimes réglementaires des deux pays et les obstacles juridiques et techniques au recouvrement d'avoirs aux niveaux national et

¹ Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.06.IV.16.

international ont fait l'objet d'évaluations approfondies. Sur la base des résultats, les experts ont recommandé des mesures législatives et autres pour empêcher que ces avoirs ne sortent de ces pays et recouvrir les avoirs qui ont pu être déjà transférés à l'étranger.

Groupe des Huit

10. Les ministres de la justice et de l'intérieur des pays du Groupe des Huit, réunis à Washington le 11 mai 2004, faisant fond sur les obligations faites par la Convention des Nations Unies contre la corruption, sont convenus de prendre les mesures suivantes pour accélérer le recouvrement d'avoirs:

a) Mise en place d'équipes d'intervention rapide, composées d'experts de l'entraide judiciaire en matière de confiscation, qui seront déployées à la demande des États victimes;

b) Coordination des affaires de recouvrement d'avoirs et création d'équipes spéciales de coordination pour chaque cas d'espèce (entraide judiciaire et demandes de confiscation);

c) Tenue d'ateliers sur le recouvrement d'avoirs, qui se tiendront au niveau régional, selon que de besoin, en coopération avec les organisations régionales et internationales en place, dont l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

11. Par ailleurs, les ministres sont convenus de veiller à ce que les pays du Groupe des Huit adoptent des lois et des procédures pour détecter, recouvrer et restituer le produit de la corruption. Au Sommet qu'ils ont tenu à Sea Island (États-Unis), le 10 juin 2004, les chefs d'État du Groupe des Huit ont souscrit aux engagements pris à la réunion des ministres de la justice et de l'intérieur.

12. En décembre 2005, le Groupe des Huit a tenu un atelier sur le recouvrement d'avoirs au Nigéria, pour examiner des mesures pratiques destinées à aider les pays africains à rapatrier des avoirs volés.

13. Au Sommet de Saint-Pétersbourg, le 16 juillet 2006, les dirigeants des pays du Groupe des Huit se sont engagés à travailler avec tous les centres financiers internationaux et avec le secteur privé pour refuser l'asile aux personnes coupables de corruption au plus haut niveau qui acquièrent illicitement des avoirs. Dans cette optique, tous les centres financiers devraient être engagés à mettre en place et à appliquer les normes internationales de transparence et d'échange d'informations les plus strictes. Le Groupe des Huit a par ailleurs souligné son engagement de contribuer à prévenir la corruption et à renforcer les capacités dans ce domaine.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

14. Les Parties à la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales², adoptée par

² *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.98.III.B.18).

l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) le 21 novembre 1997, ont acquis de l'expérience en matière de recouvrement d'avoirs en transposant en droit interne le paragraphe 3 de l'article 3 de cette convention, qui traite de la saisie et de la confiscation. Le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans les transactions commerciales internationales suit l'application de ces dispositions législatives, et les politiques et pratiques des parties en ce qui concerne les demandes de saisie et de confiscation reçues d'autres pays.

15. Le Réseau sur la gouvernance du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE constitue une tribune intergouvernementale, où les donateurs internationaux cherchent à améliorer l'efficacité de l'aide au développement. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, adoptée en 2005, définit un plan d'action pour que les donateurs contribuent à accroître la qualité et les effets positifs de l'aide au développement. Dans ce cadre, les donateurs se sont engagés à soutenir encore davantage la lutte contre la corruption des pays en développement, en alignant leurs efforts sur les initiatives nationales et en encourageant l'appropriation au niveau local des réformes visant à combattre la corruption. Une attention particulière est portée aux programmes destinés à renforcer les systèmes de passation des marchés et de gestion financière dans les pays en développement. Assurer la cohésion des politiques est un thème central de la lutte contre la corruption engagée par les donateurs: faire en sorte que la poursuite d'un but comme le recouvrement d'avoirs détournés d'objectifs de développement, ne soit pas compromise par d'autres considérations comme la protection du secret bancaire. La ratification et l'application d'accords internationaux tels que la Convention des Nations Unies contre la corruption font partie d'une approche cohérente des donateurs.

16. Conformément au document d'orientation sur la lutte contre la corruption du Réseau sur la gouvernance (CAD), en date du 22 septembre 2006, le CAD devrait soutenir les efforts menés par l'Organisation des Nations Unies pour encourager la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption par les membres du CAD et les autres États Membres de l'Organisation des Nations Unies, et les membres du CAD coordonner leurs initiatives communes de lutte contre la corruption avec d'autres efforts en cours pour suivre et appliquer la Convention sur le terrain. Selon le même document, le CAD devrait encourager ses membres à soutenir activement les propositions concernant un mécanisme de recouvrement d'avoirs volés, qui seront faites à la première session de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption.

Secrétariat du Commonwealth

17. Dans la Déclaration d'Aso Rock sur la démocratie et le développement: un partenariat pour la paix et la prospérité, adoptée au Sommet du Commonwealth tenu à Abuja en décembre 2003, les chefs de gouvernement des pays du Commonwealth se sont engagés à intensifier au maximum la coopération et l'assistance entre ces États pour recouvrer les avoirs d'origine illicite et les restituer aux pays d'origine. Un groupe de travail sur le rapatriement d'avoirs a été créé à cet effet, qui a été chargé de se pencher sur le recouvrement d'avoirs d'origine illicite et leur restitution aux pays d'origine en privilégiant l'intensification de la coopération et de l'assistance entre les pays et d'établir un rapport contenant des recommandations

propres à favoriser la prise de mesures efficaces dans ce domaine particulier. L'ONUDC a été invité à participer aux réunions du groupe en qualité d'observateur. Le Groupe de travail sur le rapatriement d'avoirs s'est réuni pour la première fois du 14 au 16 juin 2004 à Londres pour examiner les questions suivantes: détournement d'avoirs, confiscation civile, mouvements de fonds, localisation et trafic d'avoirs, entraide, retenue et restitution d'avoirs et recours au régime dit de Harare qui reflète l'engagement des ministres de la justice des pays du Commonwealth de s'accorder l'entraide judiciaire en matière pénale. Le Groupe de travail a présenté un rapport contenant des recommandations propres à favoriser la prise de mesures efficaces aux fins du rapatriement d'avoirs à la réunion de ministres de la justice et de hauts fonctionnaires du Commonwealth, qui s'est tenue à Accra, du 17 au 20 octobre 2005. Le Secrétariat du Commonwealth a également étudié des dispositions législatives types relatives au recouvrement civil d'avoirs provenant d'activités criminelles, y compris les biens de terroristes.

Groupe de la Banque mondiale

18. La Banque mondiale considère que la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption sont au cœur de sa mission de lutte contre la pauvreté. Dans ses activités anticorruption, le Groupe de la Banque mondiale se concentre sur l'intégrité organisationnelle interne, sur la réduction de la corruption dans les projets financés par la Banque mondiale, et l'assistance à l'amélioration de la gouvernance et à la lutte contre la corruption fournie aux pays. Dans sa nouvelle stratégie, mettant encore davantage l'accent sur la gouvernance et la lutte contre la corruption qui a été présentée le 6 septembre 2006, la Banque mondiale soutient l'application de conventions internationales majeures comme la Convention des Nations Unies contre la corruption. Elle se propose notamment d'aider à donner aux pays les moyens de localiser, geler et confisquer le produit de la corruption, en fournissant notamment une assistance technique pour le recouvrement d'avoirs.

Autres organismes luttant contre le blanchiment d'argent

19. Un certain nombre d'organismes participent à la lutte contre le blanchiment d'argent. Même si elle n'est pas suffisante, leur action intéresse directement les efforts de recouvrement d'avoirs. Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux est le plus connu de ces organismes. Révisées pour la dernière fois en 2003, ses 40 + 9 recommandations contiennent une liste détaillée de mesures de lutte contre le blanchiment d'argent. Selon la recommandation 6, les institutions financières devraient, s'agissant de personnes politiquement exposées, mettre en œuvre les mesures de vigilance normales, et en outre:

- a) Disposer de systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si le client est une personne politiquement exposée;
- b) Obtenir l'autorisation de la haute direction avant de nouer une relation d'affaires avec de tels clients;
- c) Prendre toutes mesures raisonnables pour identifier l'origine du patrimoine et l'origine des fonds;

d) Assurer une surveillance renforcée et continue de la relation d'affaires.

20. Le Groupe Egmont le Conseil de coopération douanière (aussi appelé Organisation mondiale des douanes) et des organismes régionaux tels que le Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux, le Groupe d'action financière des Caraïbes, la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) de l'Organisation des États américains, le Groupe antiblanchiment de l'Afrique orientale et australe et le Comité restreint d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux sont d'autres organismes engagés dans la lutte contre le blanchiment d'argent.

International Centre for Asset Recovery

21. L'International Centre for Asset Recovery fait partie de l'Institut de Bâle sur la gouvernance, institution à but non lucratif associée à l'Université de Bâle (Suisse). Créé en juillet 2006, le Centre devrait être opérationnel dès 2007. Il a pour objectif d'offrir des possibilités de formation à des fonctionnaires des pays en développement et de leur fournir des outils informatiques efficaces. Des services de conseil fournis par des experts en recouvrement d'avoirs et un centre de connaissances en ligne faciliteront par la suite les efforts de recouvrement d'avoirs. De plus, le centre envisage d'entreprendre des travaux de recherche appliquée sur les techniques avancées et les éléments nouveaux dans le domaine du recouvrement d'avoirs, en faisant notamment appel à des études de cas et des enquêtes.

22. Le Centre envisage de convoquer une réunion d'experts en coopération avec l'ONUDC afin d'examiner, sur la base de l'expérience accumulée dans les affaires de recouvrement d'avoirs, l'application des dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies contre la corruption, et de voir quelles mesures législatives, institutionnelles et de renforcement des capacités pourraient être nécessaires pour assurer l'application intégrale du chapitre de la Convention consacré au recouvrement d'avoirs.

V. La voie à suivre

Un programme complet de recouvrement d'avoirs

23. Le recouvrement d'avoirs est toujours apparu prioritaire dans les consultations relatives à la corruption. Des dispositions efficaces relatives au recouvrement des avoirs soutiennent l'action menée par les pays pour réparer les pires effets de la corruption tout en adressant aux fonctionnaires corrompus un message: ils n'auront aucun endroit où cacher leurs avoirs illicites. Il est donc extrêmement important que la Conférence des États parties arrête la meilleure voie à suivre. Un programme complet de recouvrement d'avoirs doit aborder trois problèmes majeurs:

a) La connaissance insuffisante par les États parties de la marche à suivre pour mener à bien les actions en recouvrement d'avoirs engagées en vertu de la Convention;

b) Le manque de compétences et de moyens, surtout dans les pays en développement;

- c) L'obtention du soutien politique, technique et financier nécessaire.

Création d'un pôle de compétence

24. Le recouvrement d'avoirs est un domaine complexe pour les gouvernements. Quelques enseignements ont été tirés d'affaires récentes de grande corruption mais ces affaires avaient peu d'éléments en commun et leur règlement se faisait selon des modalités pratiques et juridiques divergentes. De nombreuses questions pratiques subsistent donc, comme celle, importante, de l'impact de la Convention et de la mesure dans laquelle son application modifiera la pratique du recouvrement d'avoirs. Il faut réunir et examiner de manière systématique l'expérience accumulée et la pratique existante pour en tirer des conclusions utiles et d'étudier d'une manière tout aussi systématique le meilleur moyen de donner effet à la Convention. Pour relever ces défis, la Conférence voudra peut-être envisager de nommer un groupe d'experts internationaux faisant office de comité consultatif pour le recouvrement d'avoirs. Ces experts conseilleraient la Conférence et l'ONUSUDC sur les programmes à venir et mettraient leurs compétences au service des efforts de recouvrement d'avoirs en cours. Le groupe d'experts constituerait la cheville ouvrière des actions engagées au titre de l'un quelconque des cinq volets décrits ci-dessous.

a) Évaluation des besoins

25. Les difficultés institutionnelles, juridiques, techniques et autres qui entravent le recouvrement d'avoirs doivent être évaluées dans leur ensemble, et des orientations doivent être fournies sur les moyens de surmonter les obstacles en collaboration avec les autorités des pays où les avoirs sont censés se trouver.

b) Services consultatifs juridiques

26. Des conseils juridiques doivent être fournis pour assurer la transposition intégrale en droit interne des dispositions de la Convention, en ce qui concerne notamment la mise en place d'un système complet de saisie et de confiscation des avoirs. Dans ce contexte, l'accent serait mis sur le renforcement des systèmes nationaux de justice pénale, afin de faire aboutir les poursuites visant les auteurs d'infractions principales, et d'établir des demandes qui satisfassent aux normes les plus hautes, ce qui augmente sensiblement leurs chances de succès.

c) Planification stratégique et soutien à la gestion des affaires

27. Des compétences techniques et des conseils pratiques doivent être fournis pour appuyer la planification stratégique en matière de recouvrement d'avoirs. Des programmes doivent être élaborés pour aider en permanence les pays pour ce qui est de la gestion des affaires, du renforcement des capacités, grâce à la formation en cours d'emploi à la conduite d'enquêtes et de poursuites sur le plan national, et des suites à donner aux demandes d'entraide judiciaire et de coopération internationale aux fins de la confiscation.

d) Renforcement des capacités et formation

28. Des programmes régionaux et nationaux de formation doivent être élaborés pour renforcer les moyens de la police, des procureurs et des juges. De tels séminaires porteraient sur l'utilisation d'outils existants comme le rédacteur de requêtes d'entraide judiciaire de l'ONUDC; les études de cas d'entraide judiciaire, la confiscation et le recouvrement d'avoirs; et l'établissement de documents judiciaires et de demandes fictives de décisions de gel et de confiscation des avoirs par des juges en exercice.

e) Constitution de partenariats et échange d'informations

29. Des actions doivent être menées pour intensifier l'échange d'informations entre les États, au moyen notamment de réunions des autorités centrales ou compétentes chargées de la coopération internationale dans des régions précises ou au niveau interrégional.

30. Sans négliger les autres parties de la Convention, qui sont toutes d'une importance capitale, le recouvrement d'avoirs pourrait devenir l'indicateur de l'efficacité de cet instrument comme outil pratique de lutte contre la corruption. La mise au point d'un programme d'ensemble devrait être l'une des priorités de la Conférence des États parties, ce qui nécessite un examen attentif des composantes d'un tel programme et la volonté de dégager les ressources nécessaires.