



Assemblée générale

Distr.: Générale
30 juillet 2004

Français
Original: Anglais

Cinquante-neuvième session

Point 89 c) et 98 de l'ordre du jour provisoire*

Mondialisation et interdépendance: action préventive et lutte contre la corruption et le transfert de fonds d'origine illicite et restitution de ces avoirs aux pays d'origine

Prévention du crime et justice pénale

Action préventive et lutte contre la corruption et le transfert de fonds d'origine illicite et restitution de ces avoirs aux pays d'origine

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport, qui fait suite à la résolution 58/205 de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 2003, récapitule les réponses reçues de la Croatie, du Nigéria, de la Norvège, du Pakistan, de la Slovaquie, de la Slovénie et de la Turquie. Il donne en outre un aperçu du cadre législatif relatif au recouvrement d'avoirs au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption récemment adoptée, expose les récentes initiatives internationales en la matière, contient une brève analyse de la manière dont la Convention et ces initiatives abordent la question du recouvrement d'avoirs, et se termine par des conclusions et recommandations.

* A/59/150.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-2	3
II. Mesures prises au niveau national	3-27	3
III. Législation relative au recouvrement d'avoirs dans le cadre de la Convention contre la corruption	28-31	9
A. Généralités	28-29	9
B. Dispositions relatives au recouvrement d'avoirs	30-31	10
IV. Initiatives internationales	32-40	11
A. Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption	32-34	11
B. Groupe des huit	35-37	11
C. Groupe de travail du Commonwealth sur le rapatriement d'avoirs	38-40	12
V. Progrès accomplis pour lever les obstacles au recouvrement d'avoirs	41-64	12
A. Obstacles recensés	43	13
B. Solutions éventuelles au moyen d'instruments et d'initiatives récemment adoptés	44-64	13
VI. Conclusions et recommandations	65	16

I. Introduction

1. Dans sa résolution 58/205 du 23 décembre 2003, l'Assemblée générale se félicitait de l'adoption de la Convention des Nations Unies contre la corruption (résolution 58/4, annexe); elle invitait tous les États Membres et les organisations d'intégration économique régionale compétentes à signer, ratifier et appliquer intégralement la Convention dans les meilleurs délais pour assurer rapidement son entrée en vigueur; elle engageait tous les États Membres qui ne l'avaient pas encore fait à adopter des lois visant à prévenir et combattre la corruption et le transfert d'avoirs acquis de façon illicite et à assurer la restitution desdits avoirs aux pays d'origine, conformément à la Convention; elle jugeait souhaitable la coopération régionale et sous-régionale là où elle est nécessaire dans l'action menée pour prévenir et combattre la corruption et le transfert d'avoirs d'origine illicite et assurer la restitution desdits avoirs aux pays d'origine; elle demandait que la coopération internationale soit renforcée, notamment par l'intermédiaire du système des Nations Unies, à l'appui de l'action menée aux niveaux national, sous-régional et régional pour prévenir et combattre le transfert d'avoirs d'origine illicite, de même que pour restituer lesdits avoirs aux pays d'origine; elle priait la communauté internationale de fournir, entre autres, une assistance technique pour soutenir les pays dans leur action en vue de renforcer les capacités humaines et institutionnelles propres à prévenir la corruption et les transferts d'avoirs d'origine illicite et à assurer la restitution desdits avoirs aux pays d'origine et en vue de formuler des stratégies visant à faire s'imposer la transparence et l'intégrité dans les secteurs tant public que privé; et elle priait le Secrétaire général de lui présenter, à sa cinquante-neuvième session, un rapport sur l'application de la résolution.

2. Le Comité spécial chargé de négocier une convention contre la corruption est convenu de remplacer par l'expression générique "recouvrement d'avoirs" les termes "action préventive et lutte contre la corruption et le transfert de fonds d'origine illicite et restitution de ces avoirs aux pays d'origine" dans la Convention des Nations Unies contre la corruption. En conséquence, l'expression "recouvrement d'avoirs" est celle retenue dans le présent rapport, qui fait suite à la résolution 58/205 de l'Assemblée.

II. Mesures prises au niveau national

3. En application de la résolution 55/188 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 2000, le Centre pour la prévention internationale du crime qui relève de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, a saisi l'Assemblée, à sa cinquante-sixième session, d'un rapport sur la prévention de la corruption et du transfert illicite de fonds (A/56/403 et Add.1). Ce rapport contient les réponses reçues des États Membres et des organismes compétents des Nations Unies concernant les mesures prises pour donner suite à la résolution 55/188 du 20 décembre 2000, pour ce qui est de la lutte contre la corruption, de l'action préventive et de la lutte contre le transfert de fonds d'origine illicite, ainsi que de la restitution de ces fonds. Les 29 États suivants avaient alors communiqué des réponses: Algérie, Bahamas, Bahreïn, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, France, Grèce, Guyana, Îles Cook, Inde, Italie, Japon, Koweït, Malaisie, Malte, Maurice, Nouvelle-Zélande, Panama, Pérou,

Philippines, République arabe syrienne, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suisse, Turquie, Ukraine et Zimbabwe. Des réponses ont également été reçues de deux organismes des Nations Unies, le Programme des Nations Unies pour le développement et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. De nombreuses réponses étaient accompagnées de copies de la législation nationale en la matière, avec indication des réformes qui y avaient été apportées, recensaient les traités pertinents ayant été ratifiés et exposaient les initiatives prises aux niveaux international et régional. Le rapport comportait également un aperçu analytique et formulait des recommandations spécifiques concernant la restitution aux pays d'origine des fonds transférés illégalement.

4. Un autre rapport (A/57/158 et Add.1 et 2) a été soumis à l'Assemblée générale à sa cinquante-septième session pour donner suite à la résolution 56/186 du 21 décembre 2001. Les 28 États ci-après ont communiqué des informations concernant la suite donnée à la résolution 56/186 ou ont mis à jour les réponses qui figuraient dans le rapport précédent: Allemagne, Azerbaïdjan, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Colombie, Croatie, Espagne, Grèce, Haïti, Hongrie, Jordanie, Maurice, Mexique, Monaco, Myanmar, Oman, Pakistan, Pologne, République de Corée, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tunisie, Turquie et Ukraine. Ces réponses portaient sur les programmes nationaux de lutte contre la corruption, la législation nationale et les plans de réforme, les arrangements institutionnels et les instruments juridiques internationaux pertinents qui avaient été ratifiés. Étant donné que, dans nombre de régions, les législations nationales en ce domaine étaient inadéquates et que la question du transfert de fonds d'origine illicite et de la restitution de ces fonds n'avait fait l'objet d'une réglementation spécifique dans aucun des traités en vigueur, le rapport concluait que la future convention contre la corruption pourrait grandement contribuer à la lutte contre la corruption.

5. Un rapport a également été soumis à l'Assemblée générale à sa cinquante-huitième session, qui complète le rapport précédent par une réponse supplémentaire, communiquée par le Liban (A/58/125).

6. Pendant la période considérée, les Gouvernements nigérian et norvégien ont donné des informations sur la suite donnée à la résolution 58/205, accompagnées de notes explicatives détaillées sur la législation nationale et sur les mesures prises en relation avec le recouvrement d'avoirs. Par ailleurs, les Gouvernements croate, pakistanais, slovaque, slovène et turc ont mis à jour les informations qui figuraient dans les précédents rapports concernant la suite donnée aux résolutions 55/188 et 56/186.

Croatie

7. Le Gouvernement croate a indiqué que depuis 2002, la Croatie a ratifié, le 5 juin 2003¹, la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe, qui est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2003 en Croatie, et signé, le 10 décembre 2003, la Convention des Nations Unies contre la corruption, laquelle devrait être ratifiée dans un avenir proche. Le Gouvernement envisageait de créer un organisme de lutte contre la corruption chargé d'appliquer les mesures de prévention de la corruption prises conformément à la Convention des Nations Unies contre la corruption.

8. Le Gouvernement croate a également indiqué les faits nouveaux intervenus depuis 2002 concernant la législation nationale et les mesures de lutte contre la corruption et le recouvrement d'avoirs. En vue de renforcer les attributions de l'Office pour la répression de la corruption et de la criminalité organisée, service spécialisé du Procureur général chargé de la lutte contre des infractions liées à la corruption et à la criminalité organisée, le Ministère de la justice s'emploie à préparer un remaniement de la loi portant création de l'Office. Il s'agit d'assurer et de coordonner l'action du Procureur général, des magistrats et de la police contre la corruption et la criminalité organisée. Le code de procédure pénale a par ailleurs été modifié en mai 2002 afin qu'il soit possible de poursuivre en justice plus rapidement et plus efficacement les auteurs d'infractions pénales liées à la corruption. En vue d'harmoniser le droit pénal positif avec les normes internationales, en particulier avec les conventions des Nations Unies relatives à la criminalité, la Convention pénale sur la corruption² et d'autres conventions du Conseil de l'Europe, des amendements au Code pénal ont été adressés aux organes gouvernementaux et parlementaires au début du mois d'avril 2004.

9. Outre ces amendements à la législation existante, le Gouvernement a promulgué plusieurs lois nouvelles. Ainsi, la loi sur la protection des témoins est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 et une cellule spéciale a été créée au sein du Ministère de l'intérieur. D'autre part, la loi sur la responsabilité pénale des personnes morales (*Journal officiel*, n° 151/03), qui transpose en droit interne les principes des conventions de Nations Unies relatives à la criminalité, a été promulguée pour faire face aux problèmes de plus en plus nombreux que posent la délinquance économique, la corruption et d'autres infractions pénales commises par une personne morale qui utilise ensuite les avoirs qu'elle a acquis illégalement. La loi sur la prévention des conflits d'intérêt, promulguée en octobre 2003 et modifiée le 5 juillet 2004, complète les autres réglementations pénales et vise à résoudre les conflits d'intérêt découlant de situations où l'intérêt privé d'agents publics compromet ou pourrait compromettre leur impartialité dans l'exercice de leurs fonctions. Autre loi importante, la loi sur les étrangers, prévoit des mesures de protection des victimes, ainsi que la coopération avec les organisations non gouvernementales. La loi sur l'asile a été adoptée le 1^{er} juillet 2004.

10. Comme il est important, pour prévenir la corruption, que l'administration publique soit transparente, ouverte, et impartiale, la Croatie a adopté, le 16 octobre 2003, la loi sur le droit d'accès à l'information qui crée un cadre juridique de la protection du droit à l'accès à l'information conforme à la nouvelle loi sur les médias et à la loi sur la protection des données personnelles.

11. Le Gouvernement croate a par ailleurs indiqué qu'une loi sur le financement des partis politiques devait être adoptée en 2004, qui assurerait la transparence du financement des partis politiques, notamment pour ce qui était de l'emploi de fonds publics et plafonnerait les dons versés par des personnes physiques ou morales qui risqueraient d'exiger en retour des privilèges ou un statut spécial.

Nigéria

12. Les mesures suivantes ont été prises en application des paragraphes 7 et 8 de la résolution 58/205: mesures de lutte contre la corruption, les infractions économiques et financières et le blanchiment de capitaux. Concernant les mesures de lutte contre la corruption, le Gouvernement a promulgué, en 2000, la loi sur la

corruption et les infractions connexes, qui vise à interdire et à sanctionner la corruption et les infractions connexes. Il a en outre créé la Commission indépendante sur la corruption et les infractions connexes, qui est chargée d'enquêter et de poursuivre les auteurs de ces infractions. La loi prévoit aussi la protection des informateurs qui communiquent à la Commission des renseignements sur les infractions qui ont été ou qui risquent d'être commises par un tiers. Un amendement visant à renforcer cette loi et à prendre acte de la Convention contre la corruption a été présenté à l'Assemblée nationale en 2003. Le Gouvernement a par ailleurs intensifié les mesures préventives contre la corruption et les pratiques frauduleuses, qui nuisent au développement du pays.

13. Concernant les mesures de lutte contre les infractions économiques et financières, le Gouvernement avait, en 2002, promulgué la loi instituant la Commission des infractions économiques et financières, chargée, entre autres, de la prévention de ces infractions, de leur détection, des enquêtes à leur sujet et de la poursuite en justice de leurs auteurs. Cette loi a été révisée en 2004 de façon à l'étoffer et à en faire un instrument plus efficace et axé sur les résultats. L'article 12 *c* de cette loi crée, au sein de la Commission, une cellule du renseignement financier. La Commission est opérationnelle depuis sa création officielle en 2003.

14. Au début de 2004, le Gouvernement a promulgué une nouvelle loi contre le blanchiment de capitaux (Interdiction), qui modifie celle de 2003. Cette nouvelle loi comporte des dispositions visant à interdire le blanchiment d'avoirs d'origine illicite, élargit l'interprétation des termes "organismes financiers" et étend les obligations de ces organismes pour préserver leur devoir général de diligence et de vigilance aux fins de la transparence, de la prévention et de la détection du placement de fonds d'origine illicite.

Norvège

15. La Norvège a indiqué qu'elle avait modifié la législation relative à la corruption en incorporant de nouvelles dispositions dans le Code pénal (art. 276 *a*, *b* et *c* du 4 juillet 2004). Le nouvel article 276 *a* se lit comme suit:

"Est passible d'une sanction pour corruption, toute personne qui: a) pour son compte ou pour le compte d'autres personnes sollicite ou obtient un avantage indu ou accepte une offre d'avantage indu en relation avec un poste, une fonction ou une commission, ou b) donne ou offre à une personne un avantage indu en relation avec un poste, une fonction ou une commission. Par poste, fonction ou commission, au premier paragraphe, on entend également poste, fonction ou commission dans un pays étranger. La corruption est sanctionnée par une amende ou par une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de trois ans. La complicité est passible d'une sanction semblable."

Par ailleurs, l'article 276 *b* stipule que la grande corruption est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 10 ans, et l'article 276 *c* étend la définition de la corruption au trafic d'influence. Si ces trois modifications transposent en droit norvégien les obligations découlant de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe et ses protocoles additionnels³, l'article 276 *a* va plus loin dans l'incrimination des actes de corruption.

16. Eu égard aux nouvelles dispositions sur le recouvrement d'avoirs, en particulier l'application des dispositions afférentes à l'article 57 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, le Gouvernement norvégien s'emploie à réviser et à modifier la législation. Le 2 juillet 2004, le Ministère de la justice a présenté un projet relatif à de nouvelles dispositions concernant le recouvrement d'avoirs, qui devraient être adoptées d'ici à la fin de 2005.

Pakistan

17. Le Gouvernement pakistanais a donné des indications détaillées sur les progrès accomplis, depuis le dernier rapport, dans la lutte contre la corruption, ainsi que sur les nouvelles mesures qui ont été prises. L'ordonnance sur la responsabilité nationale a été promulguée en vue de neutraliser diverses formes de corruption et de remédier aux lacunes des lois antérieures. Le Bureau de la responsabilité nationale a engagé des poursuites contre des hauts fonctionnaires, des militaires et des hommes d'affaires inculpés pour corruption et actes de corruption. Il a en outre élaboré la stratégie nationale de lutte contre la corruption, qui est à présent mise en œuvre. Cette stratégie comporte un plan d'action détaillé visant à lutter contre la corruption à tous les niveaux du système d'intégrité nationale, à savoir les corps législatif, exécutif et judiciaire, les organismes de lutte contre la corruption, les médias, la société civile et le secteur privé. Elle prône également une approche globale de la lutte contre la corruption intégrant sensibilisation, prévention et répression.

18. La Banque nationale du Pakistan, qui fait office de banque centrale, a pris des mesures concrètes pour empêcher le transfert de fonds d'origine illicite par l'intermédiaire des réseaux bancaires: création d'une cellule de répression du blanchiment d'argent, publication de directives à l'intention des banques et des organismes financiers, et réglementation des bureaux de change.

19. Le Pakistan a été l'un des premiers signataires de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Afin de faire mieux connaître la Convention, une conférence internationale a été organisée en avril 2004, lors de laquelle les participants ont souscrit aux mesures de lutte contre la corruption de la Banque asiatique de développement et de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Les participants, parmi lesquels des spécialistes renommés de la lutte contre la corruption et des représentants des organisations internationales, ont examiné les dispositions de la Convention, ainsi que les moyens de renforcer la coopération internationale et régionale.

Slovaquie

20. Depuis 2002, les progrès accomplis par la Slovaquie eu égard aux instruments internationaux et régionaux ont été les suivants: entrée en vigueur, le 1^{er} novembre 2003, de la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe; signature, le 9 décembre 2003, de la Convention des Nations Unies contre la corruption; et approbation, le 14 mai 2004, de l'adhésion à la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne⁴ par le Conseil national slovaque (les conditions techniques d'adhésion à ladite Convention sont en cours d'élaboration). Par ailleurs, l'équipe d'évaluation du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe a évalué, dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation, l'efficacité des mesures prises par les autorités slovaques pour se

conformer aux obligations concernant le produit de la corruption, la corruption dans l'administration publique et la corruption des personnes morales.

21. Le Gouvernement a mis au point une législation anticorruption, qui définit la corruption conformément aux dispositions de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (résolution 55/25 de l'Assemblée générale, annexe). Il a modifié le Code pénal (n° 421/2002 Coll.) en vue de l'harmoniser avec la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime⁵ et la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent⁶. Autres réalisations marquantes: l'élaboration d'un nouveau code pénal et d'un nouveau code de procédure pénale, qui devraient être adoptés fin 2004 et entrer en vigueur le 1^{er} avril 2005. Le nouveau Code pénal définit la responsabilité pénale des personnes morales, conformément aux recommandations du Groupe d'États contre la corruption et de l'Organisation de coopération et de développement économiques, ainsi qu'aux conditions établies par la directive de l'Union européenne portant sur la corruption dans le secteur privé⁷.

22. Afin de lutter plus efficacement contre la corruption et la criminalité organisée, le Ministère de l'intérieur a entrepris une réforme générale des forces de police, au sein desquelles le Bureau de lutte contre la corruption a été créé. Ce bureau s'intéresse aux cas de corruption les plus graves et vise à éliminer la corruption, notamment dans l'administration publique, le système judiciaire et le secteur de la santé, ainsi que pour ce qui est des subventions internationales et de la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Le Gouvernement devrait organiser une conférence ministérielle sur la lutte contre la corruption dans le secteur de la santé en octobre 2004, laquelle devrait adopter une charte et créer au sein de l'Union européenne un organisme central chargé de son application.

Slovénie

23. La Slovénie a indiqué qu'elle avait ratifié en 2003 la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (*Journal officiel RS*, n° 35/2003). En 2004, le Gouvernement a adopté la loi sur la prévention de la corruption (*Journal officiel RS*, n° 2/2004), qui institue la Commission indépendante pour la prévention de la corruption, chargée de la coordination et de la prévention dans la lutte contre la corruption. Par ailleurs, des modifications ont été apportées au Code pénal (*Journal officiel RS*, n° 40/2004) en vue d'harmoniser la définition des agents publics étrangers et internationaux et la description des infractions de corruption avec la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe et la Convention de l'OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales⁸. En vertu de ces modifications, la sanction applicable à la simple infraction de blanchiment d'argent a été durcie, la peine d'emprisonnement passant d'une durée maximale de trois ans à une durée maximale de cinq ans (art. 252 du Code pénal). Le 16 juin 2004, le Parlement a adopté une stratégie nationale de lutte contre la corruption, la résolution sur la prévention de la corruption en République slovène, qui prévoit 172 mesures de lutte contre la corruption, notamment la saisie et la confiscation du produit de toute infraction, ainsi que des dispositions sur le renversement de la charge de la preuve. Ces mesures deviendront effectives par le plan d'action pour l'application de la résolution.

24. Le Gouvernement a en outre indiqué que l'adhésion à la Convention des Nations Unies contre la corruption figurait parmi ses priorités et qu'il avait l'intention de mener la procédure d'adhésion à son terme avant la fin de 2004.

Turquie

25. La Turquie a indiqué avoir ratifié la convention civile et la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe. Elle est par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2004, membre du Groupe d'États contre la corruption. Elle a en outre signé la Convention des Nations Unies contre la corruption et en a entamé la procédure de ratification.

26. Une modification a été apportée à l'article 221 du Code pénal, qui définit la corruption. Ainsi, les dispositions pertinentes du Code pénal s'appliquent également à la corruption d'agents publics étrangers, comme le prévoit la Convention de l'OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. La loi sur la prévention du blanchiment de capitaux a également été modifiée et érige en infractions principales les infractions liées à la corruption. Par ailleurs, la Turquie établit la responsabilité pénale des personnes morales ayant commis un acte de corruption, sans préjudice de celle des personnes physiques.

27. De plus, la loi sur la création d'un conseil de déontologie des agents publics (loi n° 5176) a été adoptée et est entrée en vigueur suite à sa promulgation dans le *Journal officiel* le 8 juin 2004; elle prévoit en vue de l'élaboration d'un code de déontologie auquel les agents publics devront adhérer dans l'optique d'exercer leurs fonctions publiques d'une manière correcte et adéquate.

III. Législation relative au recouvrement d'avoirs dans le cadre de la Convention contre la corruption

A. Généralités

28. Dans sa résolution 56/260 du 31 janvier 2002, l'Assemblée générale décidait que le Comité spécial chargé de négocier une convention contre la corruption aurait pour tâche de négocier une convention de portée générale et efficace, et elle priait le Comité spécial, lorsqu'il élaborerait le projet de convention, d'adopter une approche globale et multidisciplinaire et d'examiner notamment plusieurs éléments tels que les mesures visant à prévenir et à combattre le transfert de fonds d'origine illicite provenant d'actes de corruption, y compris le blanchiment de fonds, et à restituer ces fonds. La question du recouvrement d'avoirs a été examinée en profondeur à chacune des sept sessions du Comité spécial. Pour aider les délégations, un atelier technique sur le recouvrement des avoirs, lors duquel des experts ont présenté des communications, s'est tenu en marge de la deuxième session du Comité spécial (voir A/AC.261/6/Add.1 et A/AC.261/7, annexe I) et une étude mondiale sur le transfert de fonds d'origine illicite, en particulier de fonds provenant d'actes de corruption a été présentée au Comité à sa quatrième session (voir A/AC.261/12).

29. Dans sa résolution 58/4 du 31 octobre 2003, l'Assemblée a adopté la Convention des Nations Unies contre la corruption et l'a ouverte à la signature lors

de la Conférence de personnalités politiques de haut rang, laquelle s'est tenue à Mérida (Mexique) du 9 au 11 décembre 2003. Au moment de la rédaction du présent document, 111 États avaient signé la Convention et 4 en étaient parties.

B. Dispositions relatives au recouvrement d'avoirs

30. Grande avancée, la Convention des Nations Unies contre la corruption comporte une série complète et étendue de dispositions relatives au recouvrement d'avoirs (chap. V, art. 51 à 59). L'article 51 stipule que la restitution d'avoirs est un principe fondamental de la Convention (voir également A/58/422/Add.1, par. 48). Il s'agit là d'une question particulièrement importante pour de nombreux pays en développement qui ont vu les fonds publics dilapidés par des actes de corruption commis au plus haut niveau et qui ont cruellement besoin de ressources dans la perspective du relèvement et de la reconstruction sous la direction de nouveaux gouvernements. Des négociations intenses ont été nécessaires avant que le Comité spécial parvienne à un accord sur ce chapitre, car les besoins des pays qui entreprennent de recouvrer des avoirs ont dû être conciliés avec la protection juridique et les garanties procédurales des pays à qui une assistance était demandée.

31. La Convention contient des dispositions de fond qui énoncent une série de dispositifs, notamment des procédures de recouvrement pénales et civiles, qui permettent de localiser, geler, saisir, confisquer et restituer les avoirs. S'agissant des actions en recouvrement, le chapitre V prévoit une série de dispositions en faveur de la restitution à l'État partie requérant, en fonction du degré de propriété antérieure. Ainsi, les fonds soustraits à l'État partie requérant doivent lui être restitués sans autre condition [art. 57, al. 3 a)]. Le produit d'autres infractions couvertes par la Convention doit être restitué à l'État partie requérant si ce dernier fournit des preuves de son droit de propriété ou si l'État partie requis reconnaît un préjudice à l'État partie requérant [art. 57, al. 3 b)]. Dans les autres cas, il est envisagé à titre prioritaire de restituer les biens confisqués à l'État partie requérant ou à un propriétaire légitime antérieur [art. 57, al. 3 c)]. Le chapitre V de la Convention prévoit en outre des dispositifs pour le recouvrement direct dans le cadre d'une procédure civile ou autre (art. 53) et un cadre global pour la coopération internationale (art. 54 et 55), qui incorporent *mutatis mutandis*, les dispositions plus générales relatives à l'entraide judiciaire. Dans la mesure où le recouvrement d'avoirs, lorsque ces derniers ont été transférés et dissimulés, est une procédure extrêmement coûteuse et complexe et qui très souvent n'aboutit pas, le chapitre V incorpore aussi des éléments visant à prévenir les transferts illicites et à favoriser l'établissement de pièces qui puissent être utilisées pour localiser, geler, saisir et confisquer des avoirs illicites (art. 52). L'établissement d'un fichier d'experts susceptibles d'aider les pays en développement dans ce processus est également une forme d'assistance technique (art. 60, par. 5).

IV. Initiatives internationales

A. Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

32. En vue d'aider les États à ratifier et appliquer la Convention au moyen du recensement des mesures législatives requises, des questions qui en découlent et des solutions qui s'offrent à eux pour élaborer et rédiger la législation nécessaire, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a commencé à élaborer, en étroite collaboration avec l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice, un guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

33. L'Office fait appel à cet effet à la participation active d'un groupe d'experts de toutes les régions, selon la méthode participative retenue pour l'élaboration des guides législatifs pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des protocoles s'y rapportant. La première réunion d'experts, tenue à Turin (Italie) du 10 au 12 juillet 2004, a examiné la teneur et la forme du guide législatif, notamment pour ce qui est des mesures législatives découlant des dispositions relatives au recouvrement d'avoirs. La deuxième réunion d'experts devrait se tenir au premier trimestre de 2005.

34. Le guide législatif sera publié dans toutes les langues officielles de l'Organisation et sera diffusé aussi largement que possible.

B. Groupe des huit

35. 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 et aider les États concernés à recouvrer les avoirs acquis illicitement:

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.

36. 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.

37. 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.

C. Groupe de travail du Commonwealth sur le rapatriement d'avoirs

38. 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 ont préconisé la signature, la ratification et l'application rapides de la Convention des Nations Unies contre la corruption par les États membres du Commonwealth. Ils se sont également 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'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a été invitée à participer aux réunions du groupe en qualité d'observateur.

39. La première réunion du Groupe de travail du Commonwealth sur le rapatriement d'avoirs s'est tenue à Londres du 14 au 16 juin 2004. Les participants ont examiné les questions suivantes: détournement de fonds, confiscation civile, mouvements de fonds, localisation et trafic d'avoirs, assistance mutuelle, retenue et restitution d'avoirs et recours au mécanisme du Commonwealth pour l'assistance mutuelle en matière criminelle, par lequel les ministres de la justice des pays du Commonwealth se sont engagés à prêter une assistance mutuelle en matière pénale.

40. Le Groupe de travail devrait tenir trois autres réunions en 2004 et 2005 pour mettre la dernière main au rapport contenant des recommandations propres à favoriser la prise de mesures efficaces aux fins du rapatriement d'avoirs, rapport dont le Secrétaire général du Commonwealth saisira la réunion des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth devant se tenir à Malte en 2005.

V. Progrès accomplis pour lever les obstacles au recouvrement d'avoirs

41. Dans son dernier rapport sur l'action préventive et la lutte contre la corruption et le transfert illégal de fonds et le rapatriement desdits actifs dans les pays d'origine (A/58/125), le Secrétaire général recense plusieurs obstacles au recouvrement.

42. Le présent chapitre montre comment la Convention des Nations Unies contre la corruption et les initiatives internationales décrites plus haut pourraient contribuer à lever les obstacles recensés dans ce rapport.

A. Obstacles recensés

43. Dans son dernier rapport, le Secrétaire général recense les obstacles suivants aux efforts de recouvrement:

a) Quatre obstacles principaux aux efforts de recouvrement ont été indiqués:

- i) Anonymat des opérations, qui entrave la localisation des fonds et la prévention d'autres transferts;
- ii) Compétences techniques et ressources insuffisantes;
- iii) Absence d'harmonisation et de coopération;
- iv) Obstacles à la poursuite et à la condamnation des auteurs en tant qu'étape préalable au recouvrement;

b) Les difficultés surgissant après le recouvrement des avoirs étaient les suivantes:

- i) Préoccupations concernant la motivation de l'État requérant;
- ii) Revendications concurrentes émanant de différents États et au sein d'un même État.

B. Solutions éventuelles au moyen d'instruments et d'initiatives récemment adoptés

44. La Convention des Nations Unies contre la corruption et les initiatives internationales récemment adoptées permettent de surmonter, par divers moyens, les obstacles et les difficultés recensés plus haut.

1. Anonymat des opérations, qui entrave la localisation des fonds et la prévention d'autres transferts

45. Outre qu'ils doivent satisfaire aux dispositions relatives au blanchiment d'argent des articles 14, 23 et 24 (voir également les articles 6 et 7 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée), les États parties à la Convention contre la corruption sont tenus de prendre des mesures pour prévenir et détecter les transferts des produits de la criminalité. En vertu de l'article 52, ils sont tenus, outre la diligence voulue qu'ils doivent exercer normalement, de soumettre à une surveillance accrue les comptes que des personnes qui exercent, ou ont exercé, des fonctions publiques importantes et des membres de leur famille et de leur proche entourage qui cherchent à ouvrir ou qui détiennent directement ou cherchent à faire ouvrir ou font détenir par un intermédiaire⁹. À cet égard, le Groupe de travail du Commonwealth sur le rapatriement d'avoirs (voir par. 38 à 40 plus haut) a souligné que la Convention des Nations Unies contre la corruption avait permis de franchir une étape importante, en ce qu'elle élargissait la portée de la surveillance accrue à toute personne, quelle que soit sa nationalité. Ceci permettra aux États parties de détecter plus efficacement les transactions suspectes.

46. Concernant le secret bancaire, l'article 40 de la Convention prévoit que chaque État partie veille à ce qu'il y ait dans son système juridique interne des mécanismes

appropriés pour surmonter les obstacles qui peuvent résulter de l'application de lois sur le secret bancaire.

2. Compétences techniques et ressources insuffisantes

47. L'insuffisance des compétences et la pénurie de ressources font aussi obstacle aux actions en recouvrement; le Secrétaire général a proposé dans son rapport plusieurs moyens de financement.

48. D'une manière générale, le chapitre VI de la Convention contre la corruption prévoit des dispositions relatives à la formation, à l'assistance technique, à l'échange et à l'analyse d'informations et à l'application par le développement économique et l'assistance technique semblables à celles figurant dans la Convention contre la criminalité organisée, mais modifiées pour tenir compte de la nature plus large et plus étendue de la corruption et exclure certains domaines de recherche ou d'analyse propres à la criminalité organisée. Il prévoit en outre l'organisation d'activités au sein des organisations internationales et régionales (dont bon nombre ont déjà mis au point des programmes de lutte contre la corruption), la réalisation de travaux de recherche et la prestation d'une aide financière en faveur tant des pays en développement et des pays à économie en transition que de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (art. 60, par. 3 à 8), lequel doit prêter assistance en vue de la ratification (voir le paragraphe 9 de la résolution 58/4, dans laquelle l'Assemblée générale priait le Secrétaire général de doter l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime des ressources nécessaires pour lui permettre d'œuvrer efficacement à l'entrée en vigueur rapide de la Convention contre la corruption).

49. En particulier, les alinéas e) à h) du paragraphe 1 de l'article 60 prévoient le développement de programmes de formation en vue du recouvrement d'avoirs. Par ailleurs, les États parties sont encouragés à coopérer en se communiquant les noms d'experts susceptibles de faciliter les actions en recouvrement (art. 60, par. 5).

50. Dans ce contexte, il convient de prendre note des recommandations contenues dans la déclaration qu'ont adoptée les ministres de la justice et de l'intérieur des pays du Groupe des huit (voir par. 35 à 37 ci-dessus) en relation avec les compétences et les ressources nécessaires. Ainsi, les équipes d'intervention rapide et la coordination des actions en recouvrement proposées par le Groupe des huit pourraient grandement contribuer à la restitution des avoirs.

3. Absence d'harmonisation et de coopération

51. Dans son rapport, le Secrétaire général indiquait également que d'autres obstacles résultaient de la diversité des approches adoptées par les différents systèmes juridiques sur des questions telles que la compétence, la relation entre poursuites pénales et action en recouvrement et l'admissibilité d'une procédure civile dans les divers États impliqués.

52. La Convention contre la corruption définit un nouveau cadre de coopération en vue du recouvrement d'avoirs, tout en maintenant la marge de manœuvre qui pourrait se justifier en raison de circonstances particulières.

53. Ce nouveau cadre offre deux possibilités d'assurer aux États parties une marge de manœuvre concernant la façon dont ils entament une procédure en recouvrement.

L'article 53 établit un régime pour le recouvrement direct de biens (voir par. 57 et 58 ci-dessous), tandis que les articles 54 et 55 prévoient un régime de coopération internationale aux fins de confiscation.

54. Dans le cadre de ce régime, un État partie qui reçoit d'un autre État partie une demande de confiscation est tenu d'opter pour l'une des deux possibilités suivantes, dans toute la mesure possible autorisée par son système juridique: transmettre directement à ses autorités compétentes, afin qu'elle soit exécutée, la décision de confiscation prise par l'État partie requérant [art. 55, 1 b)], ou transmettre la demande à ses autorités compétentes en vue de faire prononcer une décision de confiscation et, si celle-ci intervient, de l'exécuter lui-même [art. 55, 1 a)].

55. Afin de faciliter davantage la coopération, l'article 55 fournit des indications quant au contenu des demandes de confiscation (par. 3) et indique les critères autorisant un refus de coopération (par. 7). En vertu dudit article, la coopération peut être refusée ou les mesures conservatoires peuvent être levées si l'État partie requis ne reçoit pas en temps voulu des preuves suffisantes. Toutefois, avant de lever toute mesure conservatoire, l'État partie requis donne, si possible, à l'État partie requérant, la faculté de présenter ses arguments en faveur du maintien de la mesure (par. 8).

56. Pour ce qui est du renforcement de la coopération aux fins du recouvrement d'avoirs, il convient de souligner que les conditions de double incrimination sont réduites autant que possible aux règles juridiques fondamentales applicables dans les États qui ne peuvent incriminer certaines des infractions visées par la Convention, pour faire en sorte que les États parties qui n'incriminent pas certaines formes de comportement coopèrent avec les autres États parties. C'est ce qui ressort des dispositions relatives à l'entraide judiciaire, qui prévoient qu'une entraide judiciaire doit être accordée même en l'absence de double incrimination, lorsque l'aide demandée n'implique pas de mesures coercitives. Par ailleurs, chaque État partie est encouragé à fournir une aide plus large en l'absence de double incrimination (art. 46).

4. Obstacles à la poursuite et à la condamnation des auteurs en tant qu'étape préalable au recouvrement

57. Dans son rapport, le Secrétaire général indiquait par ailleurs que dans de nombreux cas, il n'était pas possible d'engager une action en recouvrement tant qu'il n'y avait pas eu une condamnation pénale.

58. Les dispositions de la Convention qui visent la réparation civile (art. 34, 35 et 53) sont formulées de sorte à autoriser un État partie à engager auprès d'un autre État partie une action en recouvrement au civil qu'il y ait ou non incrimination et les États parties sont encouragés à se prêter mutuellement assistance concernant des affaires civiles comme c'est le cas pour les affaires pénales (par. 1 de l'article 43), en vertu duquel les États parties sont tenus de coopérer en matière pénale et d'envisager de se prêter mutuellement assistance dans les enquêtes et les procédures concernant des affaires civiles et administratives. Ces dispositions donnent, selon les circonstances, davantage de possibilités à l'État partie requérant une action en recouvrement.

5. Préoccupations concernant la motivation de l'État requérant

59. Dans son dernier rapport, le Secrétaire général indiquait qu'il pouvait y avoir des raisons de soupçonner que les efforts de recouvrement étaient motivés par des considérations politiques et que l'État requis pouvait également douter que l'État requérant soit exempt de corruption et nourrir des craintes quant à ce qu'il adviendrait des fonds s'ils étaient restitués.

60. L'article 57 de la Convention contre la corruption traite de ces questions et définit des critères objectifs concernant la restitution d'avoirs, qui peut relever de trois catégories:

a) Dans les cas de soustraction de fonds publics, les biens sont restitués à l'État partie requérant [art. 57, par. 3 a)];

b) Dans le cas du produit de toute autre infraction visée par la Convention, en vertu de l'alinéa 3 b) de l'article 57, les biens sont restitués à l'État partie requérant, lorsque ce dernier fournit des preuves raisonnables de son droit de propriété antérieur sur lesdits biens à l'État partie requis ou lorsque ce dernier reconnaît un préjudice à l'État partie requérant comme base de restitution des biens confisqués;

c) Dans tous les autres cas, l'État partie requis envisage à titre prioritaire de restituer les biens confisqués à l'État partie requérant, de les restituer à ses propriétaires légitimes antérieurs ou de dédommager les victimes de l'infraction [art. 57, par. 3c)].

61. Il convient de souligner que le paragraphe 2 de l'article 57 de la Convention prévoit de restituer les biens confisqués compte tenu des droits des tiers de bonne foi.

6. Revendications concurrentes émanant de différents États et au sein d'un même État

62. Enfin, et ce n'est pas le moins important, les revendications concurrentes concernant les mêmes avoirs, par exemple, en cas de détournement de l'aide internationale, illustrent la complexité des actions en recouvrement.

63. La Convention fait preuve de souplesse quant à la manière d'aborder cette question et encourage les États parties à envisager de conclure, au cas par cas, des accords ou des arrangements mutuellement acceptables pour la disposition définitive des biens confisqués (art. 57, par. 5).

64. Le Secrétaire général tient à souligner que les observations faites aux paragraphes 44 à 63 ci-dessus ne visent pas à donner une interprétation juridique de la Convention.

VI. Conclusions et recommandations

65. **Comme nous l'avons vu plus haut, de grands progrès ont été accomplis, grâce à l'adoption de la Convention des Nations Unies contre la corruption et à d'autres initiatives internationales au cours de l'année dernière, dans le domaine du recouvrement des avoirs. Le Secrétaire général propose donc à**

l'Assemblée générale, pour examen et suite à donner, les recommandations ci-après:

a) Accélérer l'entrée en vigueur de la Convention. La Convention offre toute une série d'options possibles en matière de recouvrement d'avoirs, qui n'ont toutefois guère d'utilité pratique tant qu'elle n'est pas ratifiée par le nombre d'États requis pour son entrée en vigueur (30) et tant qu'elle n'est pas pleinement opérationnelle. L'entrée en vigueur rapide de la Convention, à laquelle tous les participants à la Conférence de signature par des personnalités politiques de haut rang ont accordé la plus grande importance, ainsi que son application intégrale, revêtent un caractère d'urgence, en particulier pour les personnes les plus gravement touchées par les actes de corruption et le transfert illicite d'avoirs. **L'Assemblée générale pourrait donc réitérer les dispositions de ses résolutions 58/4 et 58/205, dans lesquelles elle priait les États Membres et les organisations économiques régionales compétentes de signer, de ratifier et d'appliquer intégralement la Convention des Nations Unies contre la corruption dans les meilleurs délais pour assurer rapidement son entrée en vigueur;**

b) Nécessité de renforcer la coopération et l'assistance technique. S'agissant de favoriser l'entrée en vigueur de la Convention, l'Assemblée générale pourrait rappeler que bon nombre de représentants des pays présents à la Conférence de signature ont souligné qu'il importait d'aider les pays en développement à ratifier et à appliquer la Convention. **C'est pourquoi elle pourrait se féliciter des initiatives prises par le Groupe des huit et le Secrétariat du Commonwealth pour accélérer le recouvrement des avoirs conformément aux dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Elle pourrait également lancer de nouveau un appel en faveur d'une assistance technique destinée à aider les pays en ce qui concerne le recouvrement d'avoirs;**

c) Activités de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. Afin de maintenir la dynamique politique, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a mis au point un programme d'activités visant à promouvoir l'entrée en vigueur rapide de la Convention. Il s'est inspiré de l'expérience acquise lors d'une série d'activités menées pour promouvoir l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et les protocoles s'y rapportant et a adapté ce premier programme aux besoins spécifiques de la nouvelle Convention, s'agissant notamment des dispositions relatives au recouvrement d'avoirs. **L'Assemblée générale pourrait considérer, à l'instar de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, comme hautement prioritaire la coopération technique en vue de promouvoir la signature et la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption, y compris pour ce qui est de l'achèvement rapide du guide législatif pour la ratification et l'application de la Convention. À cet égard, elle pourrait inviter les États Membres à fournir les ressources financières et humaines requises pour poursuivre ces activités;**

d) Nécessité de renforcer la coordination. Tout en se félicitant du nombre croissant d'initiatives prises par les États Membres en vue d'accélérer le recouvrement des avoirs, notamment au sein du Groupe des huit et du Secrétariat du Commonwealth, le Secrétaire général est d'avis qu'il est essentiel de coordonner les activités en cours dans ce domaine en vue d'éviter les chevauchements et d'harmoniser l'assistance aux fins du recouvrement d'avoirs. **L'Assemblée générale pourrait inviter les États Membres et les organisations concernées à**

coordonner davantage les initiatives qu'ils ont prises ou qu'ils prendront avec les activités menées par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime dans le domaine du recouvrement d'avoirs.

Notes

¹ Conseil de l'Europe, *Série des Traités européens*, n° 174.

² Ibid., n° 173.

³ Ibid., n° 191.

⁴ *Journal officiel des Communautés européennes*, C195.

⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1862, n° 31704.

⁶ *Journal officiel des Communautés européennes*, L 182/1.

⁷ Ibid.

⁸ Voir *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.98.II.B.18).

⁹ Les travaux préparatoires indiqueront que l'expression "proche entourage" englobe les personnes et sociétés clairement liées à des personnes qui exercent des fonctions publiques importantes (A/58/422/Add.1, par. 50).