



# Conseil économique et social

Distr.: Générale  
2 avril 2007

Français  
Original: Anglais

## Commission pour la prévention du crime et la justice pénale

### Seizième session

Vienne, 23-27 avril 2007

Point 4 de l'ordre du jour provisoire\*\*

**Tendances de la criminalité dans le monde et mesures prises:  
intégration et coordination de l'action que l'Office des Nations Unies  
contre la drogue et le crime et les États Membres mènent dans le  
domaine de la prévention du crime et la justice pénale**

## Résultats de la deuxième réunion du Groupe intergouvernemental d'experts chargé de réaliser une étude sur la fraude et l'abus et la falsification d'identité à des fins criminelles

### Rapport du Secrétaire général

#### Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1-5	3
II. Deuxième réunion du Groupe intergouvernemental d'experts chargé de réaliser une étude sur la fraude et l'abus et la falsification d'identité à des fins criminelles .....	6-11	4
III. Terminologie employée dans l'étude .....	12-15	5
IV. Conclusions et recommandations .....	16-37	7
A. La relation entre la fraude et la délinquance liée à l'identité et son impact sur les travaux futurs .....	16	7

\* Nouveau tirage pour raisons techniques.

\*\* E/CN.15/2007/1.



B.	Suite des travaux de collecte, d'analyse et de diffusion de l'information . . .	17	7
C.	Coopération internationale . . . . .	18-20	9
D.	Pouvoirs des autorités nationales en matière d'enquêtes et de poursuites et de répression de la fraude et de la délinquance liée à la falsification d'identité . . . . .	21-37	12

## I. Introduction

1. Dans sa résolution 2004/26 du 21 juillet 2004, intitulée “Coopération internationale en matière de prévention, d’enquêtes, de poursuites et de sanctions concernant la fraude, l’abus et la falsification d’identité à des fins criminelles et les infractions connexes”, le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général de convoquer, sous réserve de la disponibilité de ressources extrabudgétaires, un groupe intergouvernemental d’experts constitué sur la base de la composition régionale de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale et ouvert à tout État Membre désirant y participer en qualité d’observateur, pour qu’il réalise une étude sur la fraude et l’abus et la falsification d’identité à des fins criminelles, et il a prié le groupe d’experts intergouvernemental de prendre en considération dans l’exécution de sa tâche les travaux pertinents menés par la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) et d’autres organes, lorsqu’il y aura lieu, en ayant à l’esprit la nécessité d’éviter les doubles emplois.

2. Avec l’appui du Gouvernement canadien, une première réunion du Groupe d’experts intergouvernemental à composition non limitée chargé d’élaborer une étude sur la fraude et l’abus et la falsification d’identité à des fins criminelles a été convoquée à Vienne les 17 et 18 mars 2005. Le Groupe intergouvernemental d’experts a examiné la portée de l’étude, a adopté une méthodologie et a décidé d’inclure dans l’étude les informations rassemblées auprès des États Membres, du secteur privé et des experts eux-mêmes. Il a demandé au Secrétariat d’élaborer et de diffuser un questionnaire en deux parties pour obtenir des informations au sujet de la fraude économique et de l’abus et de la falsification d’identité à des fins criminelles. Un rapport intérimaire a été soumis à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa quatorzième session (E/CN.15/2005/11), conformément à la résolution 2004/26 du Conseil économique et social.

3. Un avant-projet du questionnaire a été présenté comme document de séance (E/CN.15/2005/CRP.5), pour examen, à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa quatorzième session. Le projet de questionnaire a ensuite été mis à jour avant d’être distribué pour tenir compte, dans toute la mesure possible, des observations et commentaires reçus des États Membres. En décembre 2005, la version finale du questionnaire a été distribuée aux États Membres en vue de rassembler des informations nécessaires à l’étude. Le nombre de réponses n’a pas été suffisant pour que le travail puisse être achevé en temps utile pour la quinzième session de la Commission (E/CN.15/2006/11 et Corr.1) mais, à la date à laquelle l’étude a été achevée, le 31 décembre 2006, 46 États avaient répondu au questionnaire<sup>1</sup>. Le questionnaire a également été distribué aux experts qui avaient assisté à la réunion du Groupe intergouvernemental pour qu’ils l’examinent et

---

<sup>1</sup> Au 31 décembre 2006, des réponses avaient été reçues des États ci-après: Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Arabie saoudite, Bélarus, Canada, Costa Rica, Croatie, Égypte, Émirats arabes unis, Espagne, États-Unis d’Amérique, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Japon, Jordanie, Lettonie, Liban, Madagascar, Malte, Maroc, Maurice, Mexique, Monaco, Nicaragua, Norvège, Oman, Panama, Pays-Bas, Pérou, République arabe syrienne, République de Corée, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord, Slovaquie, Slovénie, Soudan, Suède, Suisse, Trinité-et-Tobago, Turquie et Zambie. Beaucoup de ces États ont également communiqué le texte de loi pertinente.

communiquent au Groupe des informations dont ils disposeraient ainsi que leurs observations ou conclusions au sujet des différents thèmes couverts par l'étude.

4. Comme suite à la demande formulée par le Groupe intergouvernemental d'experts à sa première réunion, le secrétariat de la CNUDCI et l'Office des Nations Unies contre le drogue et le crime (ONUDC) ont conjointement adressé une lettre, à laquelle était joint le questionnaire concernant la fraude ou l'abus d'identité à des fins criminelles, à une sélection d'entreprises appropriées du secteur privé pour solliciter des informations concernant les questions relevant de l'étude. Le secrétariat de la CNUDCI a également envoyé le questionnaire à une large gamme d'organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales qui participaient régulièrement à ses travaux en leur demandant de distribuer le questionnaire à leurs membres pour qu'ils puissent y répondre lorsqu'il y aurait lieu.

5. Le secrétariat de la CNUDCI a reçu un grand nombre de manifestations d'intérêt et d'appui des entreprises du secteur privé et des organisations avec lesquelles il s'était mis en rapport, dont beaucoup avaient rempli et renvoyé les parties pertinentes du questionnaire. D'autres entités du secteur privé ont préféré laisser le soin de répondre au questionnaire aux États dont elles relevaient. Toutes les informations communiquées ont été prises en considération lors de l'élaboration du présent rapport, et aucun effort n'a été négligé pour préserver le caractère confidentiel de leurs sources. Les rapports publiés par les entreprises privées et les associations professionnelles au sujet de la fraude économique et des délits liés à l'usurpation d'identité ont également été passés en revue aux fins de l'établissement de l'étude.

## **II. Deuxième réunion du Groupe intergouvernemental d'experts chargé de réaliser une étude sur la fraude et l'abus et la falsification d'identité à des fins criminelles**

6. Avec le soutien des Gouvernements du Canada et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, une deuxième réunion du Groupe intergouvernemental d'experts chargé de réaliser une étude sur la fraude et l'abus et la falsification d'identité à des fins criminelles s'est tenue à Vienne du 16 au 19 janvier 2007. Le Groupe intergouvernemental d'experts a tenu sept séances et a achevé l'étude, ainsi que son rapport et ses recommandations et un certain nombre d'annexes résumant les informations factuelles rassemblées et son analyse de la fraude économique et des délits liés à l'usurpation d'identité, conformément aux paragraphes 4 et 11 de la résolution 2004/26 du Conseil économique et social. Le Groupe intergouvernemental d'experts a également procédé à certaines discussions préliminaires, conformément au paragraphe 5 de ladite résolution, dans lequel il avait été prié d'utiliser les informations rassemblées dans le contexte de l'étude pour élaborer des pratiques, lignes directrices ou autres matériels pouvant être utiles. Cependant, il n'a pas pu achever cette tâche.

7. En prévision de la deuxième réunion, un avant-projet du présent rapport a été distribué aux experts en septembre 2006. Les observations et commentaires reçus des experts représentant l'Allemagne, le Canada, les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni, ainsi que les autres réponses reçues d'États Membres et les informations et observations de l'ONUDC et du secrétariat de la CNUDCI ont été pris en considération en vue de l'élaboration d'un deuxième projet, qui a été achevé

et distribué aux experts en décembre 2006. Ce deuxième projet était le document de travail examiné pendant la deuxième réunion du Groupe intergouvernemental d'experts.

8. Une version plus longue avait également été établie à l'avance et distribuée aux experts comme document d'information. Cette version plus longue n'a pas été révisée après sa première distribution en attendant qu'une décision soit prise sur la question de savoir si elle serait ou non publiée. Cette version devrait être mise à jour pour refléter les observations reçues depuis octobre 2006 ainsi que les délibérations du Groupe intergouvernemental d'experts, et elle sera probablement distribuée à nouveau ou portée à l'attention d'un groupe d'experts élargi pour examen final.

9. La deuxième réunion du Groupe intergouvernemental d'experts a été ouverte par son Président, Eugenio María Curia (Argentine).

10. Ont assisté à la deuxième réunion du Groupe intergouvernemental des experts de 18 États Membres. Ont également assisté à la réunion des observateurs du secrétariat de la CNUDCI et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

11. À sa septième séance, le 19 janvier 2007, le Groupe intergouvernemental d'experts a adopté son rapport.

### III. Terminologie employée dans l'étude

12. La question de la délinquance économique et financière a été abordée au sein de différentes instances, dont le onzième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et la justice pénale<sup>2</sup>, mais il n'existe pas de définition claire et détaillée des expressions "criminalité économique" et "criminalité financière"<sup>3</sup> et une définition pénale n'a pas été considérée comme essentielle à l'étude du Groupe intergouvernemental d'experts. Pour préciser les idées, cependant, le Groupe intergouvernemental d'experts a interprété "criminalité financière" comme englobant les délits commis à l'aide d'importants systèmes financiers et dirigés contre de tels systèmes eux-mêmes. Il pouvait s'agir de blanchiment d'argent, de certaines formes de corruption affectant les structures financières et de la plupart des délits économiques faisant intervenir des structures financières ou constituant une attaque contre ces structures. L'expression "criminalité économique" a été interprétée comme étant un concept plus circonscrit visant uniquement les délits ayant pour but, sous une forme ou sous une autre, un gain économique ou un avantage financier ou autre avantage matériel. Cette catégorie engloberait par exemple tous les cas de fraude économique et la plupart des délits liés à l'usurpation d'identité, mais pas tous. Quelques États ont signalé l'existence de délits liés à l'usurpation d'identité, en particulier la falsification ou l'usage de faux passeports et visas pour des voyages internationaux, qui ne comportaient pas nécessairement d'éléments ou de motivations économiques.

13. Le terme "fraude" a deux significations. Dans presque tous les pays, la loi limite la "fraude" aux cas dans lesquels les victimes ont subi un préjudice

---

<sup>2</sup> *Onzième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et la justice pénale, Bangkok, 18-25 avril 2005: rapport établi par le Secrétariat* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.05.IV.7), par. 173 à 189.

<sup>3</sup> *Ibid.*, par. 181.

économique, mais les termes “fraude” et “frauduleux” sont également d’usage courant par les agents publics, les chercheurs et le public pour décrire un comportement malhonnête ou trompeur mais ne supposant pas nécessairement un préjudice ou un avantage financier ou autre. Par exemple, les moyens utilisés pour recruter des victimes de la traite de personnes peuvent comporter divers types de fraude non économique, tout comme la fraude de la part d’un État lors de négociations peut entraîner la nullité d’un traité<sup>4</sup>. Dans un souci de clarté et sans préjudice des travaux futurs, il a été décidé d’employer les expressions “fraude” et “fraude économique”, lorsqu’il y aurait lieu, pour désigner la fraude au sens économique traditionnel et d’employer l’expression “usurpation d’identité” à toutes les autres fins de l’étude.

14. Dans un premier temps, les experts ont décidé d’employer l’expression “usurpation d’identité” pour parler de l’abus et de la falsification d’identité à des fins criminelles mais, après avoir examiné les informations factuelles rassemblées, il est apparu que les expressions “vol d’identité” et “usurpation d’identité” n’étaient pas employées de façon uniforme et qu’elles ne recouvraient pas entièrement tous les problèmes liés à l’abus d’identité envisagés par l’étude. Dans le présent rapport, les situations dans lesquelles des informations ou documents concernant une identité réelle sont effectivement soustraits sont qualifiées de “vol d’identité”, tandis que les situations dans lesquelles une identité a été utilisée pour tromper autrui sont appelées “usurpation d’identité”. Les cas dans lesquels les informations concernant l’identité utilisée et les informations connexes ont simplement été fabriquées de toutes pièces ne sont pas analogues à l’usurpation ou au vol d’identité, bien que certains États les considèrent comme des cas d’usurpation d’identité en raison de l’abus qui en est fait par la suite. Dans le présent rapport, par conséquent, l’expression “criminalité liée à l’identité” est utilisée comme thème général tandis que les expressions plus spécifiques “vol d’identité” ou “usurpation d’identité” sont utilisées lorsque le contexte l’exige.

15. Les expressions “commerce”, “délinquance commerciale” et “fraude commerciale” ont également différentes significations. Le commerce et les usages commerciaux revêtent autant de formes qu’il y a de pays et de régions, et le terme “commerce”, en son sens le plus large, englobe toutes formes de transactions monétaires ou de troc, allant de très importants marchés commerciaux à la transaction la plus modeste aux marchés. En ce sens, presque toutes les formes de fraude économique peuvent être considérées comme des délits liés au commerce. La plupart des experts, cependant, considèrent la délinquance commerciale ou la fraude commerciale comme ayant une portée plus limitée et comme n’englobant que les types de comportement frauduleux qui font intervenir, affectent ou visent les grands systèmes commerciaux et qui, en ce sens, s’écartent sensiblement des usages commerciaux légitimes. Cette expression est également utilisée dans l’étude en son sens plus étroit, comme le fait la CNUDCI dans ses travaux concernant la fraude commerciale<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite de personnes, spécialement de femmes et d’enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (résolution 55/25 de l’Assemblée générale, annexe II), art. 3, alinéa a); et Convention de Vienne sur le droit des traités (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, n° 18232), art. 49.

<sup>5</sup> Voir le rapport de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international sur les travaux de sa trente-sixième session (*documents officiels de l’Assemblée générale*,

## IV. Conclusions et recommandations

### A. La relation entre la fraude et la délinquance liée à l'identité et son impact sur les travaux futurs

16. L'étude a établi qu'il y avait non seulement une relation étroite entre la fraude économique et la délinquance liée à l'identité mais aussi des différences de fond et de procédure entre les deux qui ne manqueront pas d'influer sur les travaux futurs dans ces deux domaines. Fréquemment, la délinquance liée à l'identité a pour objet une fraude économique et est un moyen d'éviter les mesures visant à prévenir la fraude et d'éviter une responsabilité pénale, et ce type d'agissements est fréquemment un moyen de dissimulation indispensable à la commission de la fraude elle-même. Cependant, les cas de fraude ne font pas tous intervenir une usurpation d'identité et, fréquemment, de telles infractions sont commises pour des raisons indéterminées ou pour des raisons n'ayant aucun rapport direct avec l'obtention d'un avantage financier ou autre. Du point de vue de la procédure, il ressort également des réponses reçues qu'alors même que la plupart des États ont promulgué des mesures législatives et autres bien conçues pour combattre la fraude économique, la plupart d'entre eux n'avaient adopté aucune mesure pour combattre la délinquance liée à l'identité en tant que telle, bien que beaucoup d'entre eux aient criminalisé des comportements connexes comme le faux et l'usage de faux ou le fait d'adopter une fausse identité. La complexité de la relation qui existe entre ces éléments et les différences de fond et de procédure qui les caractérisent portent à conclure que le mieux serait sans doute, à l'avenir, de suivre des approches distinctes pour élaborer des lignes directrices de nature à aider les États Membres, conformément au paragraphe 5 de la résolution 2004/26 du Conseil économique et social. Simultanément, du fait de la relation qui existe entre ces deux aspects, il importe de coordonner étroitement les travaux pour exploiter les effets de synergie et éviter les chevauchements. Il est par conséquent recommandé de suivre pour ce travail des approches distinctes mais coordonnées.

### B. Suite des travaux de collecte, d'analyse et de diffusion de l'information

17. Il ressort clairement des indications disponibles que la fraude économique est un problème sérieux et de plus en plus grave, aussi bien à l'échelle mondiale que dans un certain nombre d'États Membres. Cependant, beaucoup d'États ont fait savoir qu'ils ne disposaient pas d'informations exactes ou de cadres systématiques pour rassembler et analyser de telles informations. Les faits portent également à penser que la gravité du problème et l'étendue de son caractère transnational sont fréquemment sous-estimés. Beaucoup d'États manquent de données qui permettraient de quantifier l'incidence de la fraude ou d'évaluer le nombre de cas, et il n'existe pratiquement pas de données officielles concernant les sommes sur lesquelles portent les affaires de fraude. Les données rassemblées par les services nationaux de renseignements financiers et par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux ne sont pas des données statistiques et ne se rapportent pas

---

*cinquante-huitième session, Supplément n° 17 (A/58/17), par. 237) et la note du Secrétaire général intitulée "Travaux futurs possibles concernant la fraude commerciale" (A/CN.9/540, par. 12 à 26).*

à la fraude ou à d'autres infractions connexes spécifiques. Certaines données sont certes rassemblées par le secteur privé, mais seulement à des fins commerciales précises. Il existe aujourd'hui une prise de conscience accrue de la délinquance liée à l'usurpation d'identité, qui suscite de plus en plus de préoccupations, mais ce type de délinquance représente un concept nouveau pour les services de répression et les spécialistes de la justice pénale de beaucoup de pays. Rares sont les définitions données par la loi et, à ce stade, beaucoup de concepts fondamentaux demeurent flous. À la différence de la fraude, qui est essentiellement la principale motivation des délinquants, la criminalité liée à l'abus d'identité paraît être le plus souvent l'élément constitutif d'infractions pénales ou d'opérations plus larges, mais il ne semble pas que des recherches aient véritablement été faites ou des informations réellement rassemblées sur la nature et la portée de ce type de criminalité ou sur sa relation avec d'autres activités criminelles. Le Groupe intergouvernemental d'experts formule par conséquent les recommandations ci-après:

a) Il faudrait poursuivre les recherches de caractère général sur la fraude économique et la criminalité liée à l'abus d'identité, qui constituent des problèmes d'envergure mondiale, sur la base d'informations rassemblées auprès des États Membres et des entités qui s'occupent de combattre la fraude ou d'autres types de délinquance économique, lorsqu'il y aura lieu. Ces recherches devront tenir compte de la relation qui existe entre la fraude et la criminalité liée à l'abus d'identité;

b) Les thèmes que sont la fraude économique et la criminalité liée à l'abus d'identité devraient être subdivisés en catégories pour permettre à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, à l'ONUDC, aux autres organisations internationales compétentes et aux États Membres d'établir un nombre de priorités, de cibler leurs recherches et de suivre le sujet. Certains aspects prioritaires pourraient être les suivants:

i) Dans le cas de la fraude économique, la plupart des États ont promulgué des lois définissant et réprimant clairement les infractions, mais ces textes ne sont pas suffisamment détaillés pour rendre possibles des recherches et une analyse de nombres des types spécifiques d'infractions, des tendances et des schémas de comportement qui suscitent des préoccupations, y compris la fraude à grande échelle et des éléments comme l'implication de groupes transnationaux de criminels organisés et le recours aux technologies de l'information et des communications. L'on peut envisager d'élaborer en vue de recherches des définitions et des typologies générales et de fournir un appui aux États pour les aider à les appliquer pour la réalisation de recherches et d'analyses au plan national;

ii) S'agissant de la délinquance liée à l'abus d'identité, les connaissances sont beaucoup plus limitées et il pourrait être entrepris des recherches de caractère plus général sur la base des concepts élaborés dans le contexte de l'étude en vue de mieux comprendre la nature ou l'ampleur de ce type de délinquance et sa relation avec les autres formes d'activités criminelles. Il faudrait pour cela élaborer et diffuser d'autres définitions et typologies de base en vue non seulement de faciliter les recherches et l'analyse mais aussi de promouvoir la criminalisation de ce type de délit, rares étant les États ayant adopté des lois réprimant spécifiquement ce type d'infractions;

c) La détermination d'un ordre de priorités et les travaux futurs devraient tenir compte de la nécessité d'éviter les chevauchements d'efforts ou doubles

emplois et d'assurer une étroite coordination avec les activités d'autres organes, surtout dans le domaine du blanchiment d'argent, du financement du terrorisme, de la cyberdélinquance et de la fraude commerciale;

d) Il faudrait élaborer des processus systématiques et structurés de collecte et d'analyse des données dans chaque État Membre et l'ONUDC devrait être prié d'appuyer ce processus et d'encourager et de faciliter la normalisation entre États Membres, lorsque cela est possible et approprié, sous réserve de la disponibilité de ressources extrabudgétaires. D'une manière générale, ces processus devraient comprendre:

i) Une typologie ou un cadre de classification standard des infractions ou activités;

ii) La collecte d'informations qualitatives et quantitatives auprès de sources multiples, y compris les rapports officiels sur la délinquance, les plaintes ou d'autres sources, ainsi qu'auprès d'autres sources d'information risquant moins d'être affectées par la non-déclaration des délits;

iii) Dans la mesure du possible, il faudrait rassembler et analyser des informations sur le coût de la fraude, notamment afin d'évaluer le montant global des gains des délinquants ainsi que les coûts économiques indirects et les coûts non économiques de la fraude. Pour garantir la cohérence des données, éviter les doubles emplois et faire en sorte que l'analyse soit fondée sur les meilleures informations possibles, on pourrait consulter des experts nationaux spécialisés dans le blanchiment d'argent et dans d'autres domaines ainsi que les associations professionnelles ou représentants d'associations industrielles ou commerciales appropriées;

iv) Il conviendrait de rassembler et d'analyser des informations sur la délinquance liée à l'usurpation d'identité, à la fois dans le contexte des activités criminelles connexes et en tant que problème distinct en tant que tel;

e) L'ONUDC et les autres institutions compétentes devraient également être priés d'étudier la corrélation entre la fraude économique, la délinquance liée à l'usurpation d'identité, la corruption et le blanchiment d'argent afin de faciliter la formulation des activités réalisées dans ces domaines;

f) Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux pourrait être invité à étudier les moyens utilisés pour blanchir les produits de la fraude afin d'élaborer des lignes directrices [typologies] pouvant être utiles pour les États Membres.

### **C. Coopération internationale**

18. Plusieurs États ont signalé une nette aggravation de la fraude internationale, qui paraît être facilitée par les possibilités croissantes qu'offrent l'expansion du commerce et des échanges mondiaux et la disponibilité accrue des technologies de l'information et de la communication et des technologies commerciales. L'on ne disposait pas d'informations suffisantes pour pouvoir tirer des conclusions semblables concernant la délinquance liée à l'usurpation d'identité, mais les États étaient préoccupés par les aspects transnationaux de ce type de délinquance, en particulier l'usage de faux passeports et de faux documents de voyage et la fraude

transnationale sur cartes de crédit. Aussi, plusieurs États ont-ils souligné la nécessité de promouvoir la coopération internationale. Les États qui ont évoqué cette question ont considéré en outre que les instruments juridiques internationaux existants, notamment la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (résolution 55/25 de l'Assemblée générale, annexe I), la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité<sup>6</sup> et d'autres instruments régionaux et bilatéraux constituaient un fondement juridique suffisant en matière de coopération et que l'accent devrait être mis surtout sur la recherche et la diffusion de moyens permettant d'utiliser efficacement les outils disponibles, plutôt que d'en créer de nouveaux. Les experts ont également mis en relief l'utilité, à cet égard, de la Convention des Nations Unies contre la corruption (résolution 58/4 de l'Assemblée générale, annexe).

19. Les faits montrent également que c'est là une approche viable. Dans le cas de la fraude économique transnationale, les nouvelles technologies permettent certes la fraude au niveau individuel, mais la très grande majorité des cas graves paraissent impliquer des "groupes de criminels organisés", tels qu'ils sont définis à l'alinéa a) de l'article 2 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. En outre, 5 seulement des 46 États ayant répondu au questionnaire ont déclaré que le maximum des sanctions applicables était inférieur aux quatre ans d'emprisonnement requis par la définition des "crimes graves" figurant à l'alinéa b) de l'article 2, ce qui signifie que la Convention contre la criminalité organisée ne s'appliquera que si les États affectés y sont parties. Il est plus difficile de dire si la Convention s'appliquera également aux affaires transnationales de délinquance liée à l'usurpation d'identité, rares étant les États qui, jusqu'à présent, ont criminalisé ce type d'infractions, mais cela paraît probable. Les délits liés à l'usurpation d'identité qui présentent un caractère transnational font actuellement intervenir une falsification ou une atteinte à des systèmes et documents d'identification auxquels les individus ont de plus en plus rarement accès et apportent habituellement un niveau de compétences et de ressources que n'ont généralement que les groupes de criminels organisés ou les groupes terroristes.

20. Pour les raisons susmentionnées, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, la Convention des Nations Unies contre la corruption et, le cas échéant, la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité, ainsi que les 13 instruments juridiques mondiaux contre le terrorisme paraissent constituer un cadre et un fondement juridique plus que suffisants pour le type d'entraide judiciaire et de coopération en matière d'extradition et les autres formes de coopération internationale qui sont nécessaires pour s'attaquer aux affaires transnationales de fraude économique et de délinquance liée à l'usurpation d'identité. De ce fait, le Groupe intergouvernemental d'experts n'a pas considéré qu'il faille conclure d'autres instruments juridiques internationaux

<sup>6</sup> Conseil de l'Europe, *Série des Traités européens*, n° 185; voir en particulier l'article 7 (falsification informatique) et l'article 8 (fraude informatique). Les experts ont relevé que la Convention sur la cybercriminalité était le seul instrument international concernant spécifiquement ce type de délinquance. La Convention comprend trois parties concernant la criminalisation et la qualification des infractions, les organismes de procédure applicables aux enquêtes sur la cybercriminalité et les affaires faisant intervenir des preuves informatiques et l'assistance internationale en matière de production de preuves et d'extradition de délinquants. La Convention ne porte que sur l'aspect pénal, et non civil, de ce type d'activités. Les États qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe peuvent devenir parties à la Convention par voie d'adhésion.

dans ce domaine. Il a néanmoins recommandé d'étudier soigneusement comment les Conventions existantes pourraient être appliquées le plus efficacement possible pour combattre les cas de fraude, notamment comme suit:

a) Les États Membres qui ne l'ont pas encore fait devraient adhérer à la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée et à la Convention des Nations Unies contre la corruption, les ratifier et les appliquer intégralement;

b) Les États Membres devraient envisager d'adhérer à la Convention sur la cybercriminalité, qui est ouverte aux États qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe;

c) La plupart des États ont signalé appliquer des types de sanctions qui feraient des infractions les plus sérieuses des "crimes graves" au sens de l'alinéa b) de l'article 2 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée. Néanmoins, beaucoup d'États avaient qualifié des infractions qui ne relèveraient pas de la Convention contre la criminalité organisée, et quelques autres n'ont signalé en matière de fraude aucune infraction qui tomberait sous le coup de la Convention. Les États Membres devraient veiller à ce que tous les cas de fraudes et infractions connexes soient couverts par la définition des "crimes graves" figurant dans la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée;

d) Rares sont les États à avoir criminalisé la délinquance liée à l'usurpation d'identité en tant que telle, mais la plupart d'entre eux ont criminalisé des infractions connexes comme le faux et usage de faux et l'usage d'une fausse identité, et les plus graves de ces infractions tomberaient également sous le coup de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée dès lors que les conditions visées aux articles 2 et 3 de ladite Convention seraient remplies. L'usage de faux documents et la fraude faisant intervenir les systèmes électroniques peuvent être réprimés aussi par la Convention sur la cybercriminalité. Il est recommandé aux États de passer en revue les infractions pénales existantes afin de veiller à ce que les deux Conventions puissent être appliquées dans les cas appropriés;

e) Il est également recommandé aux États Membres de tenir compte, lorsqu'ils entreprennent de qualifier de nouvelles infractions faisant intervenir des abus d'identité, du champ d'application et des définitions figurant aux articles 2 et 3 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée;

f) Les services nationaux de répression et autres institutions responsables de la lutte contre la criminalité organisée devraient être encouragés à considérer les cas sérieux de fraude économique ou de délinquance liée à la falsification d'identité comme forme de criminalité organisée et recevoir une formation aux méthodes à suivre pour mettre en œuvre efficacement la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée et ses textes d'application dans les cas appropriés;

g) Les États devraient veiller à ce que les services de répression et les autres institutions compétentes reçoivent une formation aux méthodes d'enquêtes sur la cybercriminalité et, lorsqu'il y a lieu et lorsque cela est approprié, aux techniques de mise en œuvre de la Convention sur la cybercriminalité et des textes nationaux d'application;

h) Les États devraient veiller à ce que les services de répression et les autres institutions compétentes coopèrent plus efficacement dans la lutte contre la fraude économique et la délinquance liée à la falsification d'identité, en particulier par le

biais de l'entraide judiciaire et de l'extradition de délinquants, compte tenu de la nature transnationale de ces délits.

## **D. Pouvoirs des autorités nationales en matière d'enquêtes et de poursuites et de répression de la fraude et de la délinquance liée à la falsification d'identité**

### **1. Mesures législatives visant à combattre la fraude et la délinquance liée à la falsification d'identité**

21. La plupart des États ont signalé avoir promulgué des lois pour réprimer différentes infractions de caractère frauduleux allant de petites escroqueries à des opérations complexes entraînant des perturbations économiques majeures et des dommages accessoires. Les mesures ainsi adoptées étaient apparemment suffisantes pour réprimer la fraude au plan national et faciliter la coopération internationale. La plupart des États ont également fait savoir que la fraude était considérée comme l'infraction principale aux fins des dispositions réprimant le blanchiment d'argent. Si la très grande majorité des questions liées à la criminalisation de ces infractions ont apparemment été résolues, les indications disponibles portent à penser que certaines modifications pourraient être envisagées pour améliorer et moderniser les législations en vigueur. Il était possible que la qualification des actes frauduleux et les pouvoirs d'enquête n'aient pas suivi l'apparition de nouveaux types d'agissements frauduleux faisant appel aux technologies modernes, et les États qui ont répondu au questionnaire ne considéraient pas tous la fraude comme une infraction principale aux fins de la répression du blanchiment d'argent. La qualification des infractions portant sur des transactions individuelles pourrait également être élargie pour tenir compte de l'aggravation du problème posé par la fraude transnationale et la fraude massive en criminalisant spécifiquement les stratagèmes frauduleux et la fraude massive. Dans les affaires présentant un caractère transnational, cela simplifierait l'exercice de la compétence nationale dans la mesure où la juridiction territoriale s'appliquerait à l'ensemble du stratagème et pas seulement à des transactions spécifiques, où l'on pourrait utiliser les éléments de preuve concernant l'ensemble du stratagème et ses effets et où il pourrait ne pas être nécessaire d'établir l'existence de cas de fraude à l'endroit de victimes spécifiques. Il est par conséquent recommandé aux États d'envisager les mesures ci-après, le cas échéant:

a) Les États qui ne l'ont pas encore fait devraient envisager de moderniser les dispositions réprimant la fraude et réglementant les pouvoirs d'enquête afin de pouvoir s'attaquer efficacement à la fraude nationale et transnationale faisant intervenir l'usage du téléphone, du courriel, d'Internet et d'autres types de technologies des télécommunications;

b) Étant donné les gains considérables que rapportent les grandes opérations frauduleuses, les États qui n'appliquent les dispositions réprimant le blanchiment d'argent qu'aux infractions principales spécifiquement énumérées devraient envisager de considérer en tant que telles la fraude et les infractions semblables;

c) Les États qui ne répriment la fraude que lorsque l'existence de transactions frauduleuses individuelles est établie devraient envisager de réprimer des actes comme l'organisation de stratagèmes frauduleux et le fait de perpétrer des fraudes massives;

d) Les États devraient s'entraider pour faciliter l'élaboration de mesures législatives et dispenser une formation aux rédacteurs des lois dans des domaines comme la fraude économique et la délinquance liée à la falsification d'identité.

22. S'agissant de la délinquance liée à la falsification d'identité, le fait de considérer un abus d'identité comme un élément constitutif des infractions constitue une approche novatrice pour la plupart des États, et des recherches approfondies s'imposent. Les législateurs doivent élaborer des approches, des définitions et des concepts appropriés pour réprimer toute une série de comportements, dont le vol et l'usurpation d'identité et les autres types de délits qui visent la falsification d'identité. Il importe aussi au plus haut point, pour la plupart des États, de veiller à la cohérence entre leurs systèmes respectifs d'identité publics et privés et les infractions réprimées, comme le faux et l'usage de faux et l'usurpation d'identité. Étant donné les préoccupations exprimées quant à la corrélation qui existe entre les systèmes nationaux de cartes et de documents d'identité, les documents d'identité utilisés au plan international ou pour les voyages et les formes transnationales de criminalité liées à la falsification d'identité, il convient que les infractions pénales soient qualifiées de manière à constituer une base suffisante pour la coopération internationale. Aussi est-il recommandé aux États d'envisager de qualifier de nouvelles infractions pénales liées à l'abus d'identité. Il est également recommandé aux États ayant entrepris de qualifier de nouvelles infractions d'adopter des approches communes de la criminalisation dans toute la mesure possible afin de faciliter à l'avenir les échanges transfrontières d'éléments de preuve, l'extradition des délinquants et les autres formes de coopération internationale.

## 2. Compétence

23. *Compétence territoriale.* À l'heure actuelle, la fraude transnationale est habituellement commise dans de multiples localités à la fois de sorte qu'il peut être difficile de la combattre dans le cadre de la compétence territoriale classique à moins que les lois n'aient été actualisées pour tenir compte des tendances récentes. Si l'approche adoptée est trop étroite, il se peut qu'aucun État ayant la possibilité d'entamer efficacement des poursuites n'ait une compétence suffisante à cette fin, tandis qu'une approche excessivement large risque d'entraîner des conflits de compétence, des difficultés liées au principe *ne bis in idem* et d'autres problèmes encore. Par conséquent, il est recommandé ce qui suit:

a) Les États dont la législation est inspirée par une approche relativement restrictive devraient la revoir dans le contexte de toute la gamme d'infractions frauduleuses et de types de compétence territoriale envisagés dans le présent rapport, et tous les États devraient veiller à ce que les dispositions réglementant leur compétence suivent l'évolution constante des infractions de caractère frauduleux;

b) Lorsque plusieurs États ont compétence, ils devraient se consulter et collaborer pour veiller à ce que, lorsque cela est possible, les poursuites soient entamées par l'État qui est le mieux à même de le faire compte tenu d'éléments comme la disponibilité de témoins et d'éléments de preuve, les droits de l'accusé, la capacité de l'État de mener à bon terme un procès équitable et la possibilité pour les autres États intéressés de fournir leur concours pour faciliter les poursuites;

c) Les États devraient envisager d'avoir recours à l'assistance technique, aussi bien en tant que forme de coopération internationale visant à faciliter des poursuites spécifiques que, de manière plus générale, par l'entremise de l'ONUUDC

et d'autres instances appropriées, pour aider à faire en sorte que les États qui ont compétence mais qui manquent de moyens puissent mener des enquêtes et entamer des poursuites efficaces dans le cas d'affaires complexes de fraude transnationale;

d) Les États devraient veiller à se doter en matière d'enquêtes de compétences et de pouvoirs suffisants pour pouvoir fournir l'assistance requise à un État ayant entamé des poursuites concernant une affaire de fraude affectant leurs intérêts mais qu'ils ne peuvent pas eux-mêmes poursuivre pour des raisons de compétence ou des raisons pratiques ou bien à propos desquelles ils ont cédé leur compétence.

24. *Compétence concurrente et coopération.* Lorsqu'il est suivi une approche extensive de la compétence territoriale, il arrive fréquemment que plusieurs États aient une compétence concurrente lorsqu'il surgit de vastes affaires de fraude transnationale. En pareils cas, il est recommandé que les États intéressés coopèrent dans le cadre de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, de la Convention des Nations Unies contre la corruption, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité et des autres instruments juridiques internationaux pertinents, lorsqu'il y a lieu, pour faire en sorte que les infractions fassent l'objet d'une enquête détaillée et complète dans tous les pays ayant compétence et que les délinquants soient poursuivis dans les États les mieux appropriés compte tenu d'éléments comme le lieu où se trouvent l'inculpé, les victimes et les éléments de preuve et la disponibilité des ressources et des compétences nécessaires pour mener les poursuites efficacement. En raison de la nature de la fraude transnationale, il est particulièrement important d'identifier sans tarder les États intéressés de veiller à ce que ceux-ci ne tardent pas à coopérer ou à coordonner leurs enquêtes. Les États intéressés qui ne sont pas celui qui a entamé des poursuites doivent prêter à ce dernier tout le concours possible. Il est recommandé d'adopter une approche semblable à celle qui sera suivie pour la criminalisation des infractions liées à la falsification d'identité ayant un caractère transnational et les enquêtes et poursuites à cet égard.

25. *Compétence extraterritoriale.* Les articles 15 et 16 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et les articles 42 et 43 de la Convention des Nations Unies contre la corruption font aux États parties qui ne peuvent pas extradier leurs propres nationaux l'obligation de se doter de la compétence nécessaire pour poursuivre les infractions visées par lesdites conventions lorsqu'un de leurs ressortissants commet une telle infraction au-delà de leur compétence territoriale. En outre, la Convention contre la criminalité organisée encourage les États parties à établir une compétence suffisante pour entamer des poursuites lorsqu'un délinquant trouvé sur leur territoire n'est pas extradé pour d'autres raisons (paragraphe 4 de l'article 15). Étant donné le grand nombre de cas de fraude qui présentent un caractère transnational ou multinational, il est recommandé à tous les États membres d'envisager d'établir leur compétence de poursuivre les cas de fraude dès lors que l'inculpé se trouve sur leur territoire et qu'ils ne peuvent pas l'extrader, pour une raison quelconque, vers un autre État ayant compétence territoriale en matière de poursuite, pour autant que le comportement en question est réprimé par la législation nationale et relève de la définition des "crimes graves" figurant à l'alinéa b) de l'article 2 de la Convention contre la criminalité organisée. En outre, les articles 22 et 24 de la Convention sur la cybercriminalité prévoient en pareilles situations l'extradition du délinquant si l'infraction est une falsification de documents ou une fraude faisant intervenir des

réseaux électroniques. Les formes plus générales de compétence extraterritoriale n'ont pas été évoquées dans le contexte général de la fraude économique, mais le Groupe intergouvernemental d'experts a relevé que certains États avaient une compétence extraterritoriale lorsque leurs intérêts fondamentaux étaient affectés, par exemple en cas d'infractions comme la falsification de passeports ou la contrefaçon de monnaie.

### 3. Délais de prescription et pouvoirs d'amnistie

26. Les délais de prescription font partie intégrante de la législation pénale de certains États mais peuvent soulever des problèmes particuliers dans les affaires de fraude de grande envergure présentant un caractère transnational, lorsque les enquêtes et les poursuites sont habituellement des affaires complexes, coûteuses et longues. Les approches suivies en matière de prescription et d'amnistie varient beaucoup mais, lorsque des délais de prescription existent, ils doivent tenir compte du temps qu'il faut pour mener à bien les enquêtes et les poursuites dans les cas de fraude d'importance majeure, en ayant à l'esprit les concepts fondamentaux qui inspirent le système juridique et le système de justice pénale de chaque pays<sup>7</sup>:

a) Il est par conséquent recommandé aux États de prendre en considération la nature de ces cas de fraude lorsqu'ils fixent la durée des délais de prescription pour veiller à ce que ceux-ci ne soient pas excessivement restrictifs, et envisagent des délais plus longs pour des types spécifiques de fraude dans le cas desquels les enquêtes peuvent prendre plus de temps, comme les fraudes commises par des sociétés ou des entreprises commerciales ou d'autres formes complexes de fraude, les infractions de caractère transnational ou les infractions impliquant des groupes de criminels organisés, lorsque de tels actes sont spécifiquement réprimés par leurs législations nationales;

b) Étant donné le temps que prennent en pareils cas les enquêtes et les poursuites, il est également recommandé que les délais de prescription soient suspendus ou recommencent à courir depuis le début à partir de l'ouverture de l'enquête ou des poursuites;

c) Il est recommandé en outre que les États envisagent d'appliquer des délais plus longs ou de prolonger ou suspendre les délais de prescription dans des domaines comme l'entraide judiciaire, l'extradition, les poursuites entreprises au niveau national en vertu d'une compétence territoriale concurrente ou exclusive et appliquent les mêmes dispositions en ce qui concerne le principe *aut dedere aut judicare* que celles dont relèvent des poursuites purement nationales entamées en application de leurs législations internes;

d) Quelques États ont également signalé que, lorsqu'une amnistie était proclamée, elle était applicable aux cas de fraude économique. S'il appartient à chaque État de déterminer dans quelle situation une amnistie doit être accordée, il est recommandé que, dans les affaires comportant des éléments transnationaux, les incidences d'une amnistie sur les enquêtes et les poursuites transnationales ou menées à l'étranger soient envisagées avant qu'elle ne soit proclamée. Une politique

<sup>7</sup> Certaines des mesures visées dans les recommandations se trouvant dans la présente section peuvent également être adoptées en application des dispositions du paragraphe 5 de l'article 11 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et de l'article 29 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

semblable pourrait être envisagée en ce qui concerne l'application des pouvoirs d'amnistie dans les affaires liées à une falsification d'identité se rattachant à des infractions pénales ou à des activités comportant des aspects transnationaux.

#### **4. Capacités en matière de répression et d'enquête**

27. La plupart des cas graves de fraude économique et de délits liés à la falsification d'identité présentent un degré de sophistication qui peut soulever des problèmes même pour des États les plus développés et les mieux équipés et qui soulève des défis encore plus redoutables pour les pays en développement et pour la coopération internationale. L'abus des technologies de l'information et des communications et des technologies commerciales suppose des compétences policières considérables si l'on veut pouvoir mener une enquête à bien et rassembler et conserver les éléments de preuve de la cybercriminalité. Les services appelés à fournir une coopération internationale doivent bien connaître les systèmes financiers et économiques légitimes, la comptabilité, les méthodes de blanchiment d'argent et les systèmes d'identité. Un autre élément est l'évolution rapide à la fois des technologies et des pratiques commerciales légitimes et des méthodes employées par les criminels, de sorte que les matériels pédagogiques doivent être constamment mis à jour et qu'une formation de recyclage doit être dispensée au personnel des services de répression. Des progrès ont été accomplis également grâce à la mise en œuvre de contremesures efficaces, dont un réseau de contacts en cas d'urgence fonctionnant 24 heures par jour et 7 jours par semaine qui peut être utilisé dans les affaires de cybercriminalité transfrontière. Ce réseau, établi en 1992, regroupait plus de 45 pays en janvier 2007. Chaque pays affecte à ce réseau des spécialistes des enquêtes informatiques qui peuvent recevoir à tout moment des demandes d'assistance en cas d'urgence:

a) Il est par conséquent recommandé aux États de se doter de moyens de recherche leur permettant constamment de se tenir au fait de l'évolution des technologies de l'information et des communications et des technologies commerciales utilisées à des fins de fraude économique et de délinquance liée à la falsification d'identité;

b) Il est également recommandé que les résultats des recherches soient communiqués aux services de répression de chaque pays au moyen de programmes nationaux de formation et, lorsque cela sera possible et approprié, soient également communiqués aux autres États par le biais de programmes d'assistance technique et de formation appropriés, ainsi qu'avec les entités commerciales intéressées;

c) En outre, il est recommandé aux gouvernements et aux entités commerciales de collaborer dans le domaine de la recherche et le développement vu qu'il importe, dans tous les cas où cela est commercialement viable, d'incorporer aux nouvelles technologies et aux nouveaux produits lancés sur le marché des aspects de nature à faciliter l'action des services de répression;

d) Par ailleurs, il est recommandé aux États d'avoir recours au réseau permanent de contacts d'urgence pour combattre la cybercriminalité transfrontière afin de faciliter les enquêtes et les poursuites, même dans des cas ne présentant pas de caractère d'urgence, concernant les affaires de fraude électronique et de délinquance liée à la falsification d'identité.

28. Plusieurs États et quelques entités commerciales ont relevé qu'il serait utile de contrôler les transactions financières ou commerciales effectuées par le biais de

moyens de télécommunications de masse pour rechercher des schémas pouvant dénoter l'existence de fraudes de sorte que des enquêtes puissent être ouvertes et d'autres mesures adoptées sans tarder. Il importe néanmoins à cet égard de prendre en considération plusieurs aspects, dont les risques d'empiètement sur le droit de l'individu à la vie privée et d'autres droits de l'homme et, dans le cas des systèmes commerciaux, la nécessité de ne pas porter atteinte aux technologies brevetées et de protéger la confidentialité des clients. Il est par conséquent recommandé ce qui suit:

a) Les États Membres, individuellement ou collectivement et, le cas échéant, en consultation avec des entités commerciales, devraient entreprendre des recherches pour identifier, le cas échéant, les caractéristiques pouvant être utilisées pour établir une distinction entre les transactions ou activités légitimes normales ou au contraire frauduleuses, comme des schémas inhabituels d'utilisation des télécommunications et des transactions commerciales inhabituelles, des usages commerciaux spécifiques et les marchés ou produits comportant un risque élevé de fraude;

b) Il conviendrait d'élaborer et de communiquer aux États et aux entités commerciales appropriées des critères et des procédures pouvant utilement servir au contrôle et à l'identification des activités soupçonnées d'être frauduleuses, et les États et le secteur privé devraient collaborer et s'entraider pour veiller à ce que ces critères et pratiques soient tenus à jour et que des agents appropriés soient formés à leur application;

c) Il faudrait mettre au point et appliquer des mesures de sauvegarde appropriées concernant le contrôle des activités et la diffusion de l'information provenant de telles activités ainsi que la communication des informations concernant les techniques et pratiques de contrôle utiles;

d) Les critères à appliquer pour identifier les transactions soupçonnées de dissimuler des cas de fraude et de blanchiment d'argent ne seront pas nécessairement les mêmes, mais il conviendrait que les agents appelés à participer aux activités de lutte contre la fraude et le blanchiment d'argent, le cas échéant, coordonnent leurs activités et échangent les informations dont ils disposent.

## **5. Coopération entre les systèmes de justice pénale et le secteur privé**

29. La fraude économique est un délit essentiellement commercial pouvant être considérée comme se présentant comme une transaction commerciale légitime dans la mesure où la victime ne se trouve trompée que lorsque le délinquant réussit à faire passer son opération comme relevant d'un commerce légitime. La délinquance liée à la falsification d'identité est dirigée contre des documents d'identité ou systèmes d'identification et les exploite dans le contexte d'autres types de délits. Aussi bien l'offre économique que la délinquance liée à la falsification d'identité ont un impact sérieux sur les intérêts privés ainsi que sur les intérêts publics. La fraude affecte aussi bien les transactions commerciales individuelles que le commerce en général et la fraude à grande échelle peut plonger des sociétés dans la faillite et éroder la confiance dans les marchés. La délinquance liée à la falsification d'identité affecte aussi bien les pièces d'identité publique comme les passeports que des documents privés comme des cartes de crédit ou des documents semblables. Dans les pays où les documents privés sont utilisés à des fins publiques et où les systèmes publics d'identification sont utilisés à des fins privées, les délits dirigés contre une forme d'identification quelconque peuvent avoir des conséquences dans

les deux domaines. Aussi est-il essentiel que les systèmes de justice pénale et les entités commerciales coopèrent efficacement à la fois pour broser un tableau exact et complet du problème et pour mettre au point et appliquer des mesures de prévention et de répression adéquates. Il est essentiel aussi d'assurer une coopération dans le domaine des enquêtes et des poursuites en ayant à l'esprit la nécessité d'appliquer des mesures de sauvegarde appropriées pour garantir l'indépendance des services d'enquête, du parquet et de la magistrature.

30. Pour prévenir la fraude et la délinquance liée à la falsification d'identité, il importe d'élaborer et d'incorporer des contremesures de sécurité aux technologies et pratiques commerciales, ce qui, à son tour, suppose des consultations entre les entités publiques, comme les organes de réglementation, les intérêts privés, y compris les entreprises qui mettent au point et vendent des technologies nouvelles et celles qui les utilisent. Parmi les principales questions à prendre en considération, il y a lieu de citer la nécessité de faire en sorte que les mesures de prévention soient efficaces mais n'entravent pas indûment les activités commerciales normales, ainsi que la nécessité de faire en sorte que, lorsque les prix reviennent ou la concurrence se trouvent affectés, les mêmes règles soient universellement applicables de manière à préserver une concurrence normale. Généralement, les mesures de sécurité doivent améliorer la compétitivité des produits plutôt que de l'amoinrir.

31. Plusieurs États ont invoqué la relation entre les systèmes d'identification publics et commerciaux. Plusieurs ont également relevé l'importance de la coopération entre les services de répression et les entités commerciales pour faciliter la détection, les enquêtes et les poursuites de délits comme la fraude économique et l'emploi abusif à des fins illicites de moyens commerciaux d'identification. Il a été noté que, fréquemment, c'étaient les entités commerciales qui étaient les mieux placées pour surveiller le commerce et identifier les schémas suspects et que, fréquemment, les victimes se montraient plus disposées à porter plainte auprès d'une entreprise qu'auprès de la police, dans l'espoir d'obtenir le remboursement des pertes subies. Les entités commerciales ont cependant noté qu'une coopération active avec les services de répression risquaient d'affecter leur situation compétitive et la confidentialité des clients ou engager leur responsabilité civile. Aussi est-il recommandé que les représentants des services de répression et des entités commerciales se consultent en vue d'identifier des pratiques pouvant être utiles dans des domaines clés comme la déclaration des délits et la coopération en matière d'enquêtes. Dans ce contexte, les experts ont noté que certaines activités étaient déjà en cours depuis un certain temps au sein de diverses instances, spécialement en ce qui concerne des questions clés comme la préservation des données.

32. Un aspect clé de la prévention est l'éducation et la formation des personnes qui sont à même d'identifier ou de signaler les cas de fraude économique ou de délits liés à la falsification d'identité: il peut s'agir de clients commerciaux, d'abonnés à des prestataires de services de communications ou d'employés qui s'occupent des transactions commerciales. Cette formation et cette éducation doivent être actualisées fréquemment pour tenir compte du dernier état des méthodes et des techniques employées par les criminels, des mesures policières et des pratiques commerciales. Aussi est-il recommandé aux systèmes de justice pénale et aux entités commerciales de coopérer dans toute la mesure possible pour appuyer l'organisation de programmes efficaces d'éducation et de formation, notamment en échangeant les informations appropriées et en veillant à ce que les informations disponibles parviennent aux personnes appropriées.

## **6. Fraude économique et délinquance liée à la falsification d'identité dans le contexte du développement, de la reconstruction et de la transition économique**

33. Dans les pays en transition et dans les pays qui traversent une période de reconstruction après un conflit ou des catastrophes naturelles ou qui ont entrepris des réformes économiques majeures, la confusion entre les règles ou pratiques anciennes et nouvelles crée un risque de fraude économique risquant d'avoir de sérieuses conséquences: les pertes économiques directes sont difficiles à absorber et la confiance dans les nouvelles structures économiques et juridiques peut se trouver ébranlée. La criminalité organisée et les autres problèmes alimentés par le produit de la fraude économique peuvent causer d'autres préjudices encore. Or, dans ce domaine, la fraude et la corruption sont étroitement liées: la fraude est fréquemment un moyen de détourner illégalement des ressources tandis que les pots-de-vin et les autres formes de corruption sont utilisés pour mener à bien ce détournement et éviter qu'il soit découvert. Le rôle de la délinquance liée à la falsification d'identité est moins clair mais la capacité, essentiellement, d'établir et de vérifier l'identité est importante en tant qu'élément stabilisateur et que soutien de mesures de lutte contre la criminalité. Néanmoins, la plupart des pays en développement et des pays en transition n'ont pas l'infrastructure de base nécessaire pour vérifier comme il convient l'identité des personnes. Il faut par conséquent être bien conscient du risque élevé de fraude en pareilles circonstances et des dommages substantiels que peut causer une telle fraude:

a) Il est par conséquent recommandé d'incorporer des éléments et des moyens de lutte contre la fraude à la planification et à l'exécution des programmes d'assistance technique visant à appuyer le développement ou la reconstruction des structures économiques et commerciales de base et de faire en sorte que les autorités compétentes prennent ces éléments en considération dans leurs activités de planification et d'exécution au plan national, que celles-ci soient ou non appuyées par une assistance internationale;

b) Il a été relevé que, dans nombre de systèmes juridiques, la fraude et la corruption sont des infractions qui se recouvrent à bien des égards, surtout lorsque les stratagèmes frauduleux sont dirigés contre des agents, des institutions ou des fonds publics. Il est par conséquent recommandé d'assurer une coordination appropriée entre les travaux d'experts et les recherches concernant la lutte contre la fraude et la corruption ainsi que de tenir compte de la nécessité de coordonner les activités, d'exploiter les synergies et de réduire les chevauchements inutiles d'efforts lors de la formulation et de l'exécution de projets spécifiques;

c) Il est recommandé, lors de l'élaboration de projets de développement et de reconstruction, de tenir compte de l'existence, de l'efficacité et de la fiabilité des pièces d'identité et des moyens de vérification d'identité et, en cas de besoin, de prévoir des projets visant à mettre en place des moyens de vérification d'identité et à renforcer les moyens existants dans le contexte des efforts de développement et de reconstruction.

## **7. Recommandations en matière de prévention et de dissuasion de la fraude économique et de la délinquance liée à la falsification d'identité**

34. Étant donné les liens qui existent entre la fraude économique et certaines formes de délits liés à la falsification d'identité, beaucoup de mesures visant à prévenir et à dissuader un type de délit auront le même effet sur l'autre. Tel sera

particulièrement le cas de la prévention de la délinquance liée à la falsification d'identité, qui peut également prévenir nombre des cas de fraude et de blanchiment d'argent commis au moyen de fausses identités. Comme ces délits comportent un élément de tromperie et entraînent des pertes économiques, une fraude économique doit généralement être préparée soigneusement et en détail à l'avance et la victime doit, d'une façon ou d'une autre, être vulnérable à une tromperie, éléments qui créent l'un et l'autre des possibilités de prévention efficace de la délinquance. La plupart des options qui peuvent être envisagées pour prévenir les délits liés à la falsification d'identité sont passablement techniques et font essentiellement intervenir des moyens tendant à faire en sorte qu'il soit plus difficile de falsifier le document d'identité, de pénétrer ou de corrompre les systèmes d'identification et/ou d'obtenir des données permettant d'authentifier une identité. Comme indiqué précédemment, il importe également, si l'on veut réussir, que les entités intéressées du secteur privé et du secteur public coopèrent à la mise au point et à l'application des mesures de prévention en ayant à l'esprit la nécessité d'exploiter les synergies tout en assurant la cohérence de l'action entreprise et en évitant les chevauchements inutiles. La collaboration avec les experts qui s'occupent de la prévention des types de délits connexes, dont la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment d'argent, est importante aussi. Il est par conséquent recommandé aux États Membres de formuler et de mettre en œuvre des mesures efficaces de prévention de la fraude et de la délinquance liée à la falsification d'identité au plan national et, le cas échéant, au plan international, ainsi qu'en coopération avec le secteur privé. De tels efforts de prévention pourraient notamment revêtir les formes suivantes:

a) Diffusion d'informations concernant la fraude et les délits liés à la falsification d'identité parmi les victimes potentielles: il pourra s'agir aussi bien d'informations de caractère général visant à créer une prise de conscience accrue que d'informations récentes sur des formes spécifiques de fraude et de délits liés à la falsification d'identité, fondées sur un suivi exact et continu des activités criminelles par les entités appropriées des secteurs public et privé. Des campagnes d'information pourraient être organisées à l'intention du grand public et de groupes spécifiques considérés comme particulièrement vulnérables ou exposés à un risque accru;

b) Diffusion d'informations sur la fraude et les délits liés à la falsification d'identité parmi tous ceux qui peuvent être à même d'identifier, de signaler ou de prévenir de telles infractions;

c) Collecte et analyse rapides d'informations exactes pour appuyer l'adoption de mesure de prévention efficaces: il s'agira notamment de rassembler des informations pertinentes auprès des services de répression et des entités commerciales et autres aux échelons national et, lorsqu'il y aura lieu, international;

d) Échanges rapides d'informations entre les services de répression et entités appropriées du secteur privé aux échelons national et international: ces échanges d'informations devront être soumis aux considérations appropriées et applicables en matière de confidentialité et de sécurité; d'une manière générale, cependant, les données nécessaires pour prévenir la fraude ne devraient pas exiger l'échange d'informations personnelles ou de renseignements provenant d'enquêtes de nature à soulever de telles considérations;

e) Élaboration de pratiques et de systèmes commerciaux et autres tenant compte des menaces spécifiques et générales existantes et des coûts représentés par

la fraude et les délits liés à la falsification d'identité ainsi que de la nécessité d'y incorporer des mesures de sécurité et des mesures de prévention efficaces: une collaboration étroite entre les gouvernements et le secteur privé sera essentielle si l'on veut pouvoir appliquer des mesures efficaces pour prévenir la fraude tout en évitant des coûts excessifs ou d'autres problèmes d'efficacité, de comptabilité et de libre concurrence.

35. Plusieurs États ont mentionné dans leurs réponses une série de moyens techniques de prévention, aussi bien de la fraude économique que des délits liés à la falsification d'identité, par exemple des mesures tendant à accroître la fiabilité de documents comme passeports ou cartes de crédit en tant que pièces d'identité et de rendre plus difficile l'altération et la falsification desdits documents et des systèmes d'information correspondants. Les moyens techniques de prévention évoluent constamment, aussi bien dans le secteur commercial que dans le secteur public. Les experts ont relevé en particulier les efforts déployés par l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour améliorer la sécurité des passeports et autres documents de voyage ainsi que des activités menées par le Groupe d'action contre le terrorisme de l'OSCE en vue de promouvoir l'application et l'utilisation des programmes de l'OACI et d'Interpol et la fourniture d'une assistance tendant à renforcer la sécurité des documents de voyage et des pièces d'identité. Les experts ont relevé en outre que le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (résolution 55/25 de l'Assemblée générale, annexe II), et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, (résolution 55/25 de l'Assemblée générale, annexe III), additionnels à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée contiennent des dispositions visant à promouvoir l'utilisation de documents de voyage à l'abri d'altérations ou de falsifications, à améliorer la sécurité des systèmes de production, de délivrance, de validation et de vérification des documents de voyage et des mesures visant à encourager l'utilisation de formes de documents à lecture mécanique afin de faciliter un contrôle rapide des passeports. Les experts ont noté en outre que les activités de recherche-développement et l'application de telles mesures pouvaient être coûteuses, spécialement pour les pays en développement et pour les entités commerciales soucieuses de leurs coûts et de leur compétitivité. L'établissement dans tous les États de systèmes d'identification plus robustes serait dans l'intérêt collectif de la communauté internationale dans la mesure où cela permettra de mieux combattre la fraude économique et les délits liés à l'immigration ou aux voyages (comme la traite des personnes) et, d'une manière générale, de renforcer la sécurité. Il est donc recommandé ce qui suit:

a) Les États devraient élaborer et appliquer des mesures tendant à renforcer la sécurité des passeports et des autres documents de voyage ainsi que des processus et des systèmes utilisés pour produire, délivrer, valider et vérifier de tels documents, en tenant compte des mesures prévues, en ce qui concerne les passeports et autres documents de voyage, dans la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et les Protocoles y relatifs<sup>8</sup> et dans le document 9303 de l'OACI<sup>9</sup> relatif aux documents de voyage à lecture mécanique;

---

<sup>8</sup> Voir les articles 12 et 13 du Protocole relatif à la traite des personnes et les articles 12 et 13 du Protocole relatif au trafic de migrants.

<sup>9</sup> Les experts ont noté que les États membres de l'OACI s'étaient engagés à mettre en œuvre les

b) Les informations techniques disponibles devraient être communiquées aux pays en développement, lorsque cela sera possible, et ces pays devraient recevoir une assistance concernant l'utilisation de ces informations pour pouvoir mettre en place une infrastructure nationale robuste en matière de vérifications d'identité aux fins des activités publiques et commerciales;

c) Les gouvernements et les entités commerciales devraient coopérer pour veiller à ce que les systèmes d'identification soient robustes et compatibles dans toute la mesure possible.

36. Il ressort des études criminologiques qui ont été faites que l'efficacité des mesures de dissuasion varie selon les infractions. Il y a néanmoins un certain nombre de raisons pour lesquelles la dissuasion peut être plus efficace dans les cas de fraude et d'infractions semblables qui, par leur nature même, doivent être préparées à l'avance et font intervenir habituellement, sous une forme ou sous une autre, une analyse des coûts et des avantages de l'opération de la part des délinquants. Indépendamment du risque d'emprisonnement, le caractère économique de la fraude porte à conclure que des amendes, des mesures de confiscation du produit d'activités illicites et la répression du blanchiment de l'argent pourraient être des mesures de dissuasion viables. Il est par conséquent recommandé de pousser plus avant l'étude des mesures de dissuasion et de leur efficacité. Indépendamment de la qualification et de la répression des infractions, il pourrait être adopté des mesures comme la constitution de brigades spécialisées de la police formées à la lutte contre la fraude lorsque cela peut améliorer les possibilités de détection, de poursuite et de châtiement des délinquants.

## **8. Formation**

37. L'un des points soulevés par certains des États ayant répondu au questionnaire tient à la nécessité de former les enquêteurs et le personnel du parquet et de fournir une assistance technique aux pays en développement dans ce domaine. S'agissant de la fraude économique, la formation doit porter sur les formes extrêmement diverses de fraude, le caractère sophistiqué de nombre des infractions, l'implication de la criminalité organisée et d'éléments transnationaux et le dualisme criminel-commercial de la fraude. Pour ce qui est des délits liés à la falsification d'identité, la formation doit tenir compte du fait que ce type de délinquance est un concept nouveau et changeant qui englobe à la fois des formes de criminalité nouvelles et hautement techniques et des formes qui existent depuis longtemps comme la falsification de documents. Dans les deux cas, la formation doit également être actualisée de temps à autre pour suivre l'évolution rapide des méthodes employées par les délinquants. Les experts ont relevé que cette formation exige souvent l'application d'une approche multidisciplinaire à l'élaboration et à l'exécution des programmes de formation, lesquels font souvent appel à des disciplines très diverses d'entités des secteurs public et privé. Aujourd'hui, pour enquêter sur la fraude, par exemple, il faut avoir des connaissances dans des secteurs comme la comptabilité et le fonctionnement des systèmes commerciaux et financiers, ainsi que la recherche, la préservation et la présentation d'éléments de preuve informatiques. Les personnes appelées à faire enquête sur les délits liés à la falsification d'identité doivent être familiarisées avec des types d'infractions comme le faux et l'usage de faux ou l'usurpation d'identité, mais également connaître l'infrastructure et les systèmes

---

mesures pertinentes prévues dans le document 9303 d'ici à avril 2010.

d'identification utilisés aussi bien par l'administration que par les entreprises commerciales. Il est donc recommandé ce qui suit:

a) Généralement, des mesures devraient être adoptées pour élaborer et diffuser des matériels et des informations appropriées pour former les enquêteurs, les membres du personnel du parquet et les autres agents publics et, le cas échéant, les personnes qui, dans le secteur privé, occupent des fonctions qui leur permettent de prévenir la fraude ou la délinquance liée à l'abus d'identité ou aider aux enquêtes et aux poursuites;

b) Les États Membres devraient coopérer collectivement en échangeant des informations utiles pour l'élaboration de programmes et de matériels de formation. Cela est important non seulement pour assurer un transfert efficace des pratiques utiles d'un État à l'autre mais aussi pour aider à faire en sorte que les agents responsables de la lutte contre la fraude au plan national puissent coopérer efficacement pour contrecarrer le nombre croissant de cas de fraude transnationale;

c) Les matériels et programmes de formation devraient comporter un aperçu général de la fraude mais être axés aussi sur des formes ou types spécifiques d'infractions;

d) Il importe d'assurer une collaboration efficace entre tous ceux qui s'occupent de dispenser une formation à la lutte contre la fraude, le blanchiment d'argent, la corruption, le terrorisme et la cybercriminalité et des types semblables de formation, y compris dans le secteur privé, en vue d'exploiter les synergies, de garantir la cohérence des programmes et d'éviter les doubles emplois;

e) Les recommandations et matériels de formation concernant la lutte contre la fraude devraient être communiqués à l'Organisation des Nations Unies ou aux autres organes intergouvernementaux de sorte que ceux-ci puissent en tenir compte dans leurs programmes de formation;

f) Les États Membres devraient échanger des informations touchant la disponibilité de programmes de formation aux enquêtes sur la criminalité informatique et la fraude faisant appel à des systèmes informatiques et devraient s'attacher à renforcer et à systématiser constamment cette formation. Un grand nombre de programmes de formation existent déjà dans ces domaines et dans des domaines connexes. Cette formation est dispensée par de nombreux États, organisations et entreprises privées ou à leur intention et des programmes existent partout dans le monde dans de nombreuses langues et à des niveaux de compétences très divers. Elle s'est avérée extrêmement utile dans la mesure où elle a permis de doter les enquêteurs des compétences et connaissances techniques nécessaires pour faire enquête efficacement sur la fraude et les délits faisant intervenir des systèmes informatiques;

g) Le *Manuel des Nations Unies sur la prévention et la maîtrise de la délinquance informatique*<sup>10</sup> devrait être mis à jour pour y incorporer les informations concernant les formes de fraude et de délinquance liée à la falsification d'identité qui font intervenir l'usage de systèmes informatiques.

---

<sup>10</sup> *Revue internationale de politique criminelle*, n<sup>os</sup> 43 et 44 (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.94.IV.5).