



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

Distr. générale
25 septembre 2013
Français
Original: anglais

Cinquième session

Panama, 25-29 novembre 2013

Points 2 et 6 de l'ordre du jour provisoire*

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

**Application du chapitre IV (Coopération internationale)
de la Convention des Nations Unies contre la corruption
(examen des articles 46 à 50)**

Rapport thématique établi par le Secrétariat

* CAC/COSP/2013/1.



I. Introduction

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

2. Conformément aux paragraphes 35 et 44 des termes de référence du Mécanisme d'examen, des rapports thématiques ont été établis en vue de compiler les informations les plus courantes et pertinentes sur les succès obtenus, les bonnes pratiques adoptées, les problèmes rencontrés, les observations et les besoins d'assistance technique figurant dans les rapports d'examen de pays, organisées par thèmes, et de les communiquer au Groupe d'examen de l'application afin qu'il les utilise comme base pour ses travaux d'analyse. L'analyse des besoins d'assistance technique connexes figure dans un document séparé (CAC/COSP/2013/5).

3. Le présent rapport thématique contient des informations sur l'application du chapitre IV (Coopération internationale) de la Convention par les États parties examiné pendant les première, deuxième et troisième années du premier cycle du Mécanisme d'examen. Il inclut des observations générales sur les problèmes rencontrés et les bonnes pratiques adoptées dans l'application des articles 46 à 50 de la Convention (les encadrés 1 à 15 fournissent des exemples concernant l'application, tandis que les figures I à V portent sur les problèmes et les bonnes pratiques).

II. Application du chapitre IV de la Convention

A. Entraide judiciaire

Figure I
Problèmes rencontrés dans l'application de l'article 46 de la Convention, par paragraphe

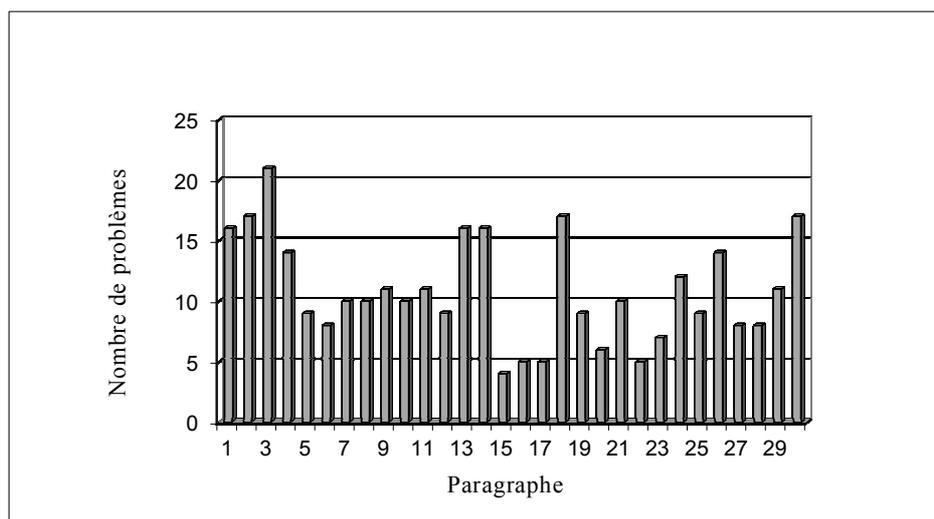
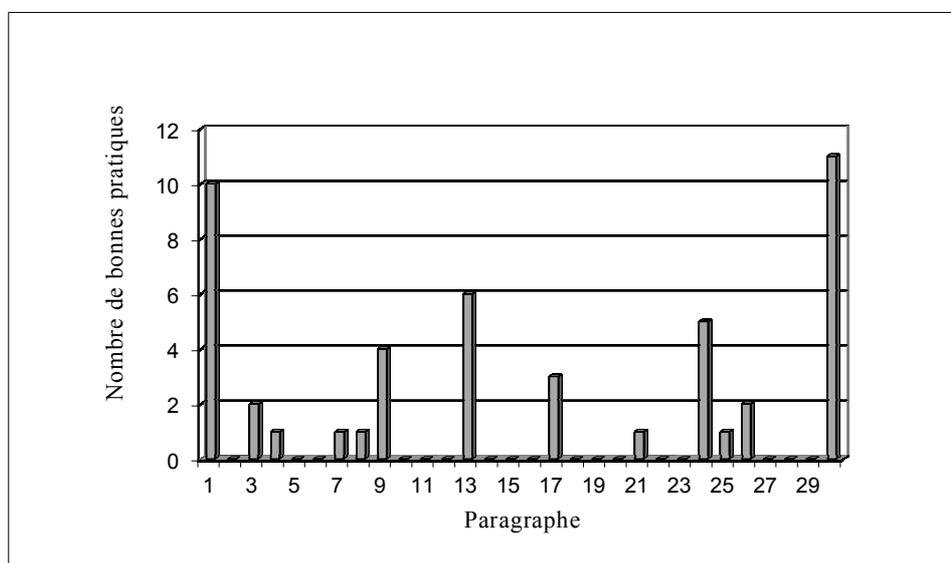


Figure II
Bonnes pratiques adoptées dans l'application de l'article 46 de la Convention, par paragraphe



4. Lors de l'examen de l'application du chapitre IV de la Convention, il a été observé que la plupart des États parties avaient mis en place des lois et des mesures

leur permettant d'accorder l'entraide judiciaire. Toutefois, certains devaient encore promulguer les lois voulues et simplifier les procédures connexes ou éliminer les obstacles juridiques et pratiques à la coopération internationale. Vingt États parties avaient adopté des dispositions juridiques spécifiques, soit sous la forme de lois distinctes, soit dans le cadre de textes de portée plus étendue comme le code pénal ou le code de procédure pénale. Un État partie n'avait adopté des dispositions pour l'entraide judiciaire que dans sa législation contre le blanchiment d'argent. Quatorze États parties ont indiqué qu'en l'absence de législation nationale complète en la matière, l'entraide judiciaire était fournie sur la base de traités multilatéraux et bilatéraux ou au cas par cas.

Encadré 1

Exemple concernant l'application du paragraphe 1 de l'article 46 de la Convention

Un État partie a indiqué que sa législation sur l'entraide judiciaire en matière pénale était complétée par des dispositions spécifiques facilitant la présentation à des États parties et la réception de la part d'États parties de demandes d'entraide judiciaire concernant des infractions établies conformément à la Convention.

Un autre État avait publié une série de directives en matière d'entraide judiciaire qui fournissaient aux États requérants et aux autorités concernées les informations dont ils avaient besoin pour adresser une demande à l'autorité centrale. Ce flux d'informations permettait à l'État de recevoir plus de 3 000 demandes d'entraide judiciaire chaque année, dont environ 500 affaires considérées comme impliquant une corruption.

5. Comme pour l'extradition, les cadres régissant l'entraide judiciaire étaient influencés par la nature du système juridique de chaque État. Dans les États parties qui admettaient l'application directe des traités, les dispositions de la Convention qui étaient automatiquement exécutoires s'appliquaient sans nécessiter de loi d'application. D'autres États devaient adopter des lois d'application pour que les traités internationaux s'appliquent; ils devraient ainsi intégrer les dispositions de la Convention dans leurs lois et pratiques internes. Les dispositions relatives à l'entraide judiciaire étaient très différentes d'un État partie à l'autre, même lorsqu'il existait une législation nationale en matière d'entraide judiciaire et en matière de corruption, et même lorsque les États avaient des systèmes juridiques similaires. Un État de *common law* a indiqué rencontrer des difficultés lorsque l'entraide judiciaire était demandée dans le cadre de mesures coercitives, même avec d'autres États de *common law*. Ces difficultés s'expliquaient par des conceptions différentes de la nature de certaines mesures, par exemple des mandats de perquisition, qui conduisaient à des exigences différentes malgré la similitude des systèmes juridiques.

6. Bien que la plupart des États parties aient conclu des traités bilatéraux ou autres traités internationaux régissant l'entraide judiciaire, dans la plupart des pays cette entraide pouvait être accordée en l'absence de traités, sur la base du principe de réciprocité ou au cas par cas. La majorité des pays pouvaient utiliser la Convention comme base légale à l'entraide judiciaire. Si certains pays fournissaient des exemples et des statistiques détaillées sur l'entraide judiciaire dans les affaires

de corruption, il était difficile pour d'autres de fournir des statistiques ou des exemples sur la manière dont l'entraide judiciaire était concrètement mise en œuvre.

7. La plupart des États parties pouvaient accorder une assistance en cas d'infractions pour lesquelles des personnes morales pouvaient être tenues responsables, mais quelques-uns seulement ont fourni des exemples de cas concrets. Dans la législation nationale de huit États parties, le principe de la responsabilité pénale des personnes morales n'était pas établi, mais l'entraide judiciaire était possible. Deux États parties ont indiqué leur intention d'adopter une loi régissant expressément l'entraide judiciaire en cas d'infractions pour lesquelles des personnes morales pouvaient être tenues responsables. Deux pays avaient prévu dans leur législation des motifs de refus d'entraide judiciaire en rapport avec des personnes morales, et sept pays n'ont pas donné de réponse claire à ce sujet.

8. Les fins auxquelles l'entraide judiciaire pouvait être demandée, conformément au paragraphe 3 de l'article 46 de la Convention, étaient dans une large mesure couvertes par la législation nationale dans 21 États parties. Neuf États ont indiqué que ces fins étaient précisées ou développées dans les traités bilatéraux ou multilatéraux d'entraide judiciaire applicables. Certains pays dont la législation ou les traités mentionnaient des fins spécifiques prévoyaient également une clause générale (fourre-tout) pour faire en sorte que toutes les fins soient couvertes; l'inclusion d'une telle clause a été recommandée à un pays. Dans la plupart des États parties, le recouvrement d'avoirs (traité au chapitre V de la Convention) n'était pas expressément mentionné. Toutefois, la législation de certains États parties contenait des dispositions ayant pour but de faciliter la fourniture d'une assistance pour l'identification, le gel et la confiscation du produit du crime, en vue d'obtenir le recouvrement d'avoirs. Dans quelques pays, le droit interne ne précisait pas à quelles fins l'entraide judiciaire pouvait être obtenue. Par conséquent, tout acte de procédure pouvait être exécuté, sur demande, dès lors qu'il pouvait l'être dans le cadre d'une affaire interne similaire.

Encadré 2

Exemple concernant l'application du paragraphe 3 de l'article 46 de la Convention

Dans un État partie où la Convention s'appliquait directement et servait de base légale à l'entraide judiciaire, y compris à des fins de recouvrement d'avoirs, les autorités nationales ont noté qu'une fois la demande d'entraide judiciaire exécutée, les services chargés des enquêtes et des poursuites avaient les mêmes pouvoirs juridiques que ceux qu'ils auraient dans le cadre d'une affaire nationale, y compris en ce qui concernait les mesures de saisie et de confiscation. S'agissant des mesures conservatoires, le niveau de preuve exigé serait même moindre que dans des affaires nationales (commencement de preuve).

9. La communication spontanée d'informations aux autorités étrangères, envisagée aux paragraphes 4 et 5 de l'article 46 de la Convention, a été considérée à plusieurs reprises, dans des enceintes internationales, comme une bonne pratique qui reflétait la coopération entre les États. Cette pratique ne faisait généralement pas l'objet d'une réglementation spécifique. Deux États parties, toutefois, avaient adopté des règles régissant expressément l'échange spontané d'informations entre les autorités judiciaires, et un autre avait même désigné une autorité spécifiquement

habilité à communiquer des informations sans demande préalable. La plupart des États parties ont indiqué que, même si elle n'était pas prévue, la communication spontanée d'informations était possible dans la mesure où elle n'était pas expressément interdite. Certains de ces pays fondaient ces informations directement sur la Convention. Seuls quelques pays ont indiqué que la communication spontanée d'informations n'était pas possible. Les informations fournies tendaient à indiquer que dans ce domaine les institutions recouraient souvent aux plates-formes d'organisations internationales ou de réseaux tels que l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), le Groupe Egmont des cellules de renseignement financier, la Conférence des chefs de police des États membres de l'ASEAN (ASEANAPOL) ou le Réseau regroupant les autorités d'Afrique australe compétentes en matière de recouvrement d'avoirs (ARINSA) (voir ci-après la section relative à l'article 48). Certains pays ont donné des exemples ou même noté que cette communication s'effectuait fréquemment par les voies informelles à la disposition des organismes de détection et de répression.

Encadré 3

Exemple concernant l'application des paragraphes 4 et 5 de l'article 46 de la Convention

Un État partie a indiqué qu'aucune base légale n'était nécessaire pour communiquer, sans demande préalable, à des autorités étrangères des informations susceptibles d'avoir un rapport avec des données confidentielles et des données d'enquête (y compris à caractère personnel). Cela pouvait se faire conformément aux dispositions relatives à l'accès aux données figurant dans la loi de l'État partie sur la protection des données, qui prévoyait des exceptions à certaines règles, en particulier aux fins de la prévention et de la détection des activités criminelles.

10. La plupart des États ne pouvaient pas invoquer le secret bancaire pour refuser l'entraide judiciaire, même s'ils n'ont signalé aucune disposition interdisant explicitement ce refus. La grande majorité des États parties examinés ont confirmé que la législation sur le secret bancaire ne constituait pas un obstacle à la fourniture de l'entraide judiciaire en application de la Convention, et plusieurs États parties ont indiqué qu'ils communiquaient régulièrement aux États requérants des informations obtenues auprès d'institutions financières. Dans certains pays, l'accès aux documents bancaires devait être dûment autorisé par les autorités de poursuite ou les autorités judiciaires. Un État partie a fait savoir que, si aucune législation ne disposait que les informations bancaires étaient secrètes, les informations relatives aux comptes bancaires des personnes n'en étaient pas moins traitées de manière confidentielle. Deux lois permettaient aux autorités de communiquer ces informations aux services de détection et de répression à des fins d'enquête pénale dans un autre État. Dans un autre pays, la demande d'informations relatives à des documents professionnels ou des comptes en banque de personnes devait être présentée au parquet, auquel il revenait de trancher en fonction des différents droits et intérêts en jeu, notamment des droits que la Constitution de l'État concerné reconnaissait à la personne au sujet de laquelle des informations étaient demandées. Dans un pays, la législation exigeait un engagement de non-divulgateion de la part de l'État requérant, garantissant que ce dernier n'utiliserait les informations demandées que dans le cas concerné. Il a été signalé que cela posait des problèmes car les États requérants n'étaient pas toujours informés de cette exigence, et les statistiques

montraient que, plusieurs fois par an, des informations bancaires n'étaient communiquées qu'une fois que les autorités de l'État requérant en avaient été informées et avaient soumis leur engagement de non-divulgateion. Il convient également de noter qu'un certain nombre d'États parties appliquaient directement la Convention dans ce domaine.

11. Contrairement à ce qui se passait en matière d'extradition, la majorité des États parties ont indiqué que la double incrimination n'était pas une condition à l'octroi de l'entraide judiciaire. Dix pays n'accordaient pas d'entraide judiciaire en l'absence de double incrimination lorsque c'était à des fins de mesures coercitives. Dans quatre États parties, l'absence de double incrimination était un motif facultatif de refus d'assistance. Deux États parties ont indiqué que la double incrimination était requise par la loi, mais que soit cette exigence était appliquée avec souplesse, soit, en l'absence de double incrimination, la Convention pouvait être appliquée directement. Dans un État partie, la condition de la double incrimination n'était pas imposée s'il y avait réciprocité à cet égard. Dans trois pays, les examinateurs n'ont pas obtenu de réponse claire à ce sujet. Deux États parties ont indiqué que la double incrimination était requise, sans préciser si l'assistance serait accordée si elle concernait des mesures non coercitives. La portée et la nature de l'assistance fournie en l'absence de double incrimination variaient d'un État à l'autre, en fonction notamment de considérations relatives aux droits de l'homme.

Encadré 4

Exemples concernant l'application du paragraphe 9 de l'article 46 de la Convention

Dans un État partie, les demandes concernant des mesures coercitives pouvaient en principe être exécutées si le critère de la double incrimination était satisfait. Toutefois, même en l'absence de double incrimination, l'entraide judiciaire impliquant des mesures coercitives pouvait exceptionnellement être accordée si la demande visait a) à exonérer une personne de responsabilité pénale ou b) à poursuivre les auteurs d'infractions à caractère sexuel commises à l'encontre de mineurs.

Un autre État a souligné qu'il importait de faire preuve de souplesse sur la question de la double incrimination, dans le respect du droit interne, afin de se conformer à la Convention. Pour déterminer si la condition de la double incrimination était satisfaite, il fallait rechercher s'il existait dans la législation interne un acte criminel équivalent, même s'il n'était pas désigné de la même manière que dans l'État requérant. Le critère appliqué tenait à l'acte lui-même plutôt qu'à la désignation ou à la définition qui en étaient données dans l'État requis.

12. Douze États parties appliquaient directement les dispositions des paragraphes 10 à 12 de l'article 46 de la Convention sur le transfèrement d'une personne détenue à des fins d'identification ou de témoignage, si la question n'était pas régie par des traités bilatéraux ou multilatéraux spécifiques. Quatorze États parties avaient adopté à ce sujet des règles conformes aux dispositions de la Convention, notamment en ce qui concernait l'immunité et le consentement du détenu à être transféré. Trois États ont indiqué qu'ils étaient parties à des instruments régionaux sur la coopération judiciaire qui contenaient des dispositions en la matière.

Encadré 5

Exemple concernant l'application des paragraphes 10 à 12 de l'article 46 de la Convention

Dans un État, des accords d'entraide judiciaire permettaient le transfèrement de détenus en l'absence de législation en la matière.

13. Sur 44 États, tous sauf trois avaient désigné des autorités centrales chargées de recevoir les demandes d'entraide judiciaire. Douze États n'avaient pas adressé de notification au Secrétaire général à ce sujet et celle-ci avait été considérée comme fautive par un pays examiné. Dans approximativement la moitié des États parties examinés, l'autorité centrale était le ministère de la justice; un grand nombre de pays avaient désigné le bureau du procureur général, trois le ministère des affaires étrangères, un, un service spécial de lutte contre la corruption et un le ministère de l'intérieur. Plusieurs États avaient désigné un service, voire une personne, au sein du ministère concerné. Certains États parties avaient désigné plusieurs autorités centrales, et les tâches étaient réparties entre elles en fonction du type d'infraction en cause, du type de demande ou des découpages territoriaux. Un État partie disposait, au sein de son autorité centrale, d'un système précis pour le suivi des demandes d'entraide judiciaire, qui comprenait des indications sur les responsabilités des différentes organisations et personnes et des délais spécifiques. Outre qu'il facilitait la gestion des demandes reçues, ce système était également utilisé pour des évaluations périodiques du processus d'entraide judiciaire.

14. On notait aussi des variations quant à la structure et à la composition de l'autorité centrale ainsi qu'à sa place dans la hiérarchie de l'État (elle pouvait par exemple relever du ministère des affaires étrangères ou d'une autre entité). Certains pays avaient aussi désigné différentes autorités centrales au titre de différents traités; ils déclaraient en général que cela ne présentait pas de difficultés dans la pratique.

15. Douze États parties exigeaient que les demandes d'entraide judiciaire leur soient adressées par la voie diplomatique. Deux pays limitaient l'utilisation de la voie diplomatique aux demandes présentées par des États avec lesquels ils n'étaient pas liés par un traité en vigueur ou aux cas pour lesquels ce recours était prévu par un traité. Huit pays acceptaient que les demandes soient directement adressées à l'autorité compétente dont l'assistance était requise; toutefois l'un de ces pays n'avait pas encore désigné d'autorité centrale et on ne savait pas si cette pratique se poursuivrait une fois que cette autorité aurait été désignée.

16. La plupart des États parties ont fait savoir qu'en cas d'urgence, les demandes adressées par l'intermédiaire d'INTERPOL étaient acceptables même si, dans certains cas, ils exigeaient qu'elles soient par la suite adressées par voie officielle. Certains États pouvaient accepter ces modalités d'urgence sous condition de réciprocité.

17. La langue et le format des demandes d'entraide judiciaire demeuraient un problème. Vingt-neuf États parties ont donné des précisions sur les langues dans lesquelles les demandes pouvaient être rédigées. Dans 13 pays, seule la langue officielle de l'État était acceptée.

Encadré 6

Exemples concernant l'application du paragraphe 14 de l'article 46 de la Convention (langues)

Sept États parties avaient indiqué au Secrétaire général que les demandes d'entraide judiciaire étaient acceptées si elles étaient rédigées dans la langue officielle du pays, en anglais ou dans d'autres langues officielles de l'ONU spécifiées.

Un État partie a indiqué qu'il acceptait les demandes traduites dans l'une quelconque des langues officielles de l'ONU.

Un État partie acceptait les demandes dans toutes les langues à condition que le pays requérant donne une assurance que les demandes faites dans la langue officielle du pays requis seraient acceptées réciproquement.

18. Huit États parties acceptaient les demandes faites oralement, et 11 ont confirmé que les demandes adressées par courrier électronique étaient aussi acceptées; la plupart des États exigeaient que les demandes soient ensuite confirmées par écrit. La majorité des États parties ont confirmé que leur législation n'empêchait pas un État de demander des compléments d'information alors que la demande initiale avait déjà été reçue.

Encadré 7

Exemples concernant l'application du paragraphe 14 de l'article 46 de la Convention (moyens de communication)

Un État partie a déclaré que lorsque des autorités étrangères présentaient des lettres rogatoires par télécopie, courrier électronique ou d'autres moyens de communication rapides, le ministère de la justice transmettait la demande aux autorités locales pour exécution sans attendre de recevoir l'original. En outre, lorsqu'ils envisageaient d'appliquer des mesures coercitives, les tribunaux de cet État partie n'exigeaient jamais les originaux comme condition préalable à la prise d'une décision.

19. La majorité des États s'efforçaient de satisfaire les conditions ou de suivre les procédures fixées par l'État requérant, notamment en ce qui concernait le respect des exigences en matière de preuve, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à leur législation nationale ou à leurs principes constitutionnels.

20. L'audition de témoins par vidéoconférence était autorisée par le droit interne de 16 États parties. Dans cinq pays, cette méthode était jugée admissible dans la mesure où elle n'était pas expressément interdite et son application se fondait directement sur la Convention. Seuls deux États ont indiqué que cette pratique n'était pas autorisée par la législation nationale, et un État était partie à un traité pertinent mais ne réalisait pas encore de vidéoconférences dans la pratique. Un État a signalé qu'il pouvait fournir une assistance par vidéoconférence à la demande d'un autre pays, mais que son droit interne ne régissait pas l'utilisation de témoignages recueillis par vidéoconférence. Neuf États parties avaient traité des demandes d'entraide judiciaire impliquant une audition par vidéoconférence. Deux d'entre eux demandaient et fournissaient régulièrement à des États étrangers une

assistance consistant en l'audition de témoins par liaison vidéo. Un État partie a indiqué avoir conclu une convention régionale régissant tous les aspects de l'utilisation de la vidéoconférence dans le cadre de la coopération internationale en matière judiciaire, et un État membre de l'Union européenne a mentionné la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, qui prévoyait des règles détaillées pour la vidéoconférence. Dans un pays, l'absence de réglementation nationale s'expliquait par le fait que l'infrastructure nécessaire faisait défaut.

Encadré 8

Exemple concernant l'application du paragraphe 18 de l'article 46 de la Convention

Plusieurs États parties ont indiqué qu'ils avaient largement recours à la vidéoconférence pour recueillir des témoignages, ce qui leur permettait d'éviter de longues procédures ainsi que les coûts élevés qu'occasionnait le transfert de témoins.

21. La règle de la spécialité quant à l'utilisation des informations ou des éléments de preuve fournis, énoncée au paragraphe 19 de l'article 46 de la Convention, était respectée dans la plupart des systèmes nationaux. De même, une majorité d'États parties ont indiqué qu'ils gardaient confidentielles la requête et sa teneur si l'État requérant en faisait la demande. Lorsqu'un élément de preuve devait être utilisé dans le cadre d'une autre procédure non mentionnée dans la demande initiale, il était d'usage que les autorités centrales se concertent au préalable.

Encadré 9

Exemple concernant l'application du paragraphe 19 de l'article 46 de la Convention

Dans un État partie où le principe de la spécialité n'était pas prévu dans la loi interne relative à l'entraide judiciaire, ce principe était toutefois appliqué compte tenu du fait qu'il constituait une norme du droit international généralement acceptée.

Certains États ont confirmé que ce principe figurait dans les accords d'entraide bilatéraux qu'ils avaient conclus.

22. Dans la majorité des États parties, la législation prévoyait les mêmes motifs de refus que ceux cités dans la Convention. Dans quelques États seulement, elle prévoyait des motifs différents, par exemple le fait de nuire à une enquête en cours dans l'État requis ou de grever de façon excessive les ressources de celui-ci, la nature politique ou le degré de gravité insuffisant de l'infraction, et les problèmes de discrimination et le risque de porter atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales universellement reconnus.

23. La grande majorité des États parties ont indiqué qu'une demande d'entraide judiciaire ne serait pas refusée au seul motif que l'infraction touchait aussi à des questions fiscales. Dans un pays, une demande se référant exclusivement à une infraction fiscale constituait un motif de refus discrétionnaire, à l'exception des cas impliquant une déclaration intentionnellement fautive ou une omission

intentionnelle. Il était donc considéré comme pratiquement impossible de refuser l'entraide pour une infraction de corruption qui impliquait aussi des questions fiscales en invoquant ces motifs, et il a été conclu que le pays se conformait au paragraphe 22 de l'article 46. La grande majorité des pays préciseraient également les motifs du refus.

24. Les lois ne prévoyaient généralement pas de délai pour l'exécution des demandes, et elles n'exigeaient pas expressément de tenir l'État requérant informé de l'état d'avancement de cette exécution. Dans un pays, la législation prévoyait une période de deux mois à cet effet, et il a été indiqué qu'un nouveau projet de loi allait réduire cette période à un mois. Il apparaissait toutefois que les autorités centrales étaient nombreuses à avoir pris, aux fins de l'organisation interne du travail, des mesures qui touchaient le traitement des dossiers, ce qui comprenait parfois des directives. Il a été reconnu qu'un rôle proactif de l'autorité centrale avait un effet positif sur la rapidité des réponses aux demandes.

25. Le délai moyen de réponse à une demande était compris entre un et six mois. Plusieurs États ont cependant fait observer que ce délai variait en fonction de la nature de la demande, du type d'assistance demandée et de la complexité de l'affaire; certains ont aussi précisé que le délai requis dépendait des accords bilatéraux applicables. Un État membre de l'Union européenne a indiqué que le temps nécessaire était plus court lorsque la demande était soumise directement à l'autorité concernée, ce qui n'était possible au sein de l'Union européenne que lorsqu'elle était soumise à l'autorité centrale. Dans certains cas, le traitement de la demande pouvait prendre plus d'un an. Un pays a indiqué qu'il s'efforçait de fournir l'entraide judiciaire dans un délai de trois mois maximum. Toutefois, en matière de gel des avoirs, il était possible d'agir immédiatement, à réception de la demande transmise via INTERPOL. Certains États parties ont indiqué que lorsque l'État requérant précisait que la demande était urgente, celle-ci était traitée en quelques jours. Un État a affirmé qu'il répondait généralement à toutes les demandes dans un délai de deux semaines, ce qui a été jugé exemplaire. Un État partie a confirmé qu'il pouvait exécuter certaines mesures, telles que le gel de comptes bancaires, dans des délais extrêmement courts, souvent inférieurs à une heure. Il était généralement admis que des demandes soumises par des États dont le contexte juridique, politique ou culturel était identique à celui de l'État requis recevraient une réponse plus rapide. Un certain nombre d'États parties ont estimé que le recours à des systèmes de gestion des dossiers dans les autorités centrales était utile en ce qu'il permettait de surveiller le temps que duraient les procédures d'entraide judiciaire et, par suite, d'améliorer la pratique qui avait cours.

Encadré 10

Exemples concernant l'application du paragraphe 24 de l'article 46 de la Convention

Un État partie a indiqué que les membres du personnel de son autorité centrale entretenaient des contacts constants, presque quotidiens, avec leurs homologues des États qui avaient soumis un grand nombre de demandes d'entraide judiciaire. En outre, cette autorité centrale s'efforçait de mener chaque année des consultations régulières avec ses principaux partenaires dans les domaines de l'extradition et de l'entraide judiciaire.

Un autre État partie surveillait l'exécution des demandes d'entraide judiciaire à l'aide d'une base de données spécialement conçue, qui permettait aux agents chargés des différents dossiers de suivre chaque mesure prise sur un dossier donné et, partant, de repérer les retards d'exécution.

Dans un État partie, dont les lois ne prévoyaient aucun délai précis pour l'exécution des demandes d'entraide judiciaire, un décret du procureur général posait des règles impératives s'appliquant non seulement aux services du procureur, mais aussi à tous les autres services de détection et de répression, ce qui obligeait les autorités territoriales compétentes à exécuter les mesures d'entraide judiciaire dans un délai de 10 jours, et la section du bureau du procureur général chargée de l'assistance internationale à envoyer immédiatement les documents requis.

Dans un autre État, l'autorité centrale répondait habituellement aux demandes urgentes dans un délai de 5 jours ouvrables, et aux demandes courantes dans un délai de 10 jours ouvrables. Le délai nécessaire à l'exécution d'une demande dépendait toutefois de la complexité des éléments de preuve requis, ainsi que d'autres facteurs tels que la disponibilité des tribunaux et des témoins.

26. Dans la plupart des États, il n'était pas interdit de consulter un État partie requérant avant de rejeter une demande ou d'en retarder l'exécution. Certains États ont fait mention de traités bilatéraux régissant expressément la question, tandis que d'autres menaient ce genre de consultations de manière courante. Bien que généralement seuls quelques exemples de consultations de ce type aient été fournis, un pays a déclaré qu'elles avaient lieu très souvent. Seuls quelques pays ont déclaré qu'il n'y avait ni réglementation, ni pratique à cet égard.

27. Si peu d'États ont signalé des cas concrets où l'exécution d'une demande avait été différée au motif qu'elle entravait une enquête en cours, plusieurs ont indiqué qu'un tel report pouvait être envisagé conformément au droit interne ou en application directe de la Convention. Alors même qu'aucune disposition juridique spécifique ne régissait la question, plusieurs États ont fait savoir que leurs autorités centrales se conformaient à ces exigences dans la pratique et en vertu de la procédure. Dans un pays, le fait d'entraver une enquête en cours constituait un motif de refus discrétionnaire; toutefois, dans la pratique, il a été signalé qu'une affaire avait été différée en raison des craintes qu'il y ait entrave à des enquêtes en cours.

Encadré 11

Exemples concernant l'application du paragraphe 25 de l'article 46 de la Convention

Lorsqu'elle recevait une demande d'entraide judiciaire incomplète, l'autorité centrale d'un État partie contactait habituellement l'ambassade de l'État requérant afin de clarifier les conditions dans lesquelles la demande pouvait être exécutée.

28. L'immunité des témoins, envisagée au paragraphe 27 de l'article 46 de la Convention, était prévue dans la grande majorité des États, soit par des traités multilatéraux ou bilatéraux, soit par la législation interne. Certains États ont indiqué que la Convention pouvait s'appliquer directement à cet égard, ou qu'ils accordaient habituellement l'immunité. Dans le cas d'un pays, il a été recommandé de modifier la législation en vigueur car elle prévoyait huit jours pour la période d'immunité au lieu de 15 comme prévu dans la Convention.

29. Les frais liés aux demandes d'entraide judiciaire étaient généralement à la charge de l'État partie requis. Certains États parties avaient des dispositions prévoyant des accords au cas par cas concernant les frais, et quatre États parties ont signalé des cas où des dépenses extraordinaires avaient été en partie prises en charge par l'État requérant en vertu d'un accord spécial. En outre, la législation de certains États parties prévoyait que l'État requérant couvre certains coûts liés à l'exécution de demandes spécifiques, comme l'audition d'experts en qualité de témoins ou le transfèrement de témoins détenus. Dans trois États parties, la loi applicable prévoyait que les coûts étaient à la charge de l'État requérant, sauf lorsque les deux États en décidaient autrement.

Encadré 12

Exemple concernant l'application du paragraphe 28 de l'article 46 de la Convention

L'exécution des demandes d'entraide était souvent retardée en raison de l'absence de dispositions juridiques régissant la question des coûts.

Un État partie se réservait le droit de facturer en totalité ou en partie ces coûts à l'État requérant. Les examinateurs ont recommandé que cette pratique soit modifiée de telle sorte que l'État requérant soit préalablement consulté au sujet des coûts.

Un autre État partie avait pris à sa charge les coûts liés à l'exécution de toutes les demandes et n'avait pas consulté les États requérants au sujet des dépenses extraordinaires.

Un autre État partie avait tranché la question des coûts dans des accords bilatéraux, où il était précisé que chaque partie assumait ses propres dépenses.

30. La plupart des États parties ont indiqué que les documents accessibles au public étaient communiqués à l'État requérant. S'agissant des documents de l'administration non accessibles au public, un État partie a affirmé qu'il les communiquait souvent à l'État requérant, notamment lorsqu'il s'agissait de rapports de la police et des services de détection et de répression. Un autre pays communiquait ces documents tant que cela n'était pas interdit par des traités ou

n'allait pas à l'encontre d'intérêts importants. Un pays a indiqué qu'il pouvait les mettre à disposition sur la base d'une ordonnance de communication d'un tribunal ou d'une demande d'autorisation de la diffusion de documents de l'administration émanant du procureur général. Dans un autre pays, tous les documents en possession des autorités étaient, de par la loi, publics et pouvaient par conséquent être mis à la disposition de l'État requérant. Enfin, un État partie faisait une distinction entre différents types d'informations non accessibles au public: les "informations classifiées", qui pouvaient être transmises à un État requérant, les "informations secrètes" et "informations confidentielles", qui pouvaient être communiquées au cas par cas, et les "informations ultrasecrètes", qui ne pouvaient en aucun cas être communiquées. Dans un État, aucune disposition législative particulière ne régissait la question; toutefois, les informations pouvaient être communiquées dans n'importe quel format acceptable par l'État requérant, de telle sorte que les prescriptions en matière de preuve puissent être satisfaites.

31. Dans la pratique, si certains États ont indiqué rencontrer d'importantes difficultés en matière d'entraide judiciaire, les États estimaient généralement que la coopération était en amélioration constante. Parmi les stratégies propres à renforcer cette coopération figuraient la mise au point d'outils et de mécanismes modernes d'échange d'informations. L'échange de données d'expérience entre États parties s'était aussi révélé positif. Plusieurs rapports ont fait apparaître que les États parties avaient renforcé leurs mécanismes de coopération internationale et leur travail en réseau, notamment en devenant membres d'organes destinés à faciliter l'entraide judiciaire entre les États d'une région et en participant activement aux travaux de ces organes. À cet égard, plusieurs États parties ont mentionné des instruments et mécanismes régionaux efficaces et perfectionnés, dont l'objectif était de faciliter l'entraide judiciaire, et cité des réseaux de coopération judiciaire évolués. Il a aussi été jugé que les organisations régionales contribuaient grandement à l'amélioration de la coopération judiciaire. Le rôle des autorités centrales était généralement considéré comme très important.

B. Transfert des procédures pénales

32. La moitié des États parties ont signalé que leur système juridique ne contenait aucune disposition régissant le transfert international des procédures pénales. Cependant, dans certains d'entre eux, ce transfert était possible sur la base d'un accord spécial. Par ailleurs, cette possibilité était prévue dans la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, sur laquelle deux États parties se fondaient en cas de transfert de procédures. Cette question était en outre prévue, en termes généraux, dans un instrument régional qui avait été signé, mais non encore ratifié, par un État partie. Un pays a indiqué qu'il n'avait ni pris de mesures au plan national, ni conclu de traités, mais qu'il pouvait avoir directement recours à la Convention pour le transfert des procédures pénales.

33. Dans 15 pays, la possibilité de transférer les procédures pénales était prévue par la législation interne ou par des traités bilatéraux ou multilatéraux, bien que dans certains d'entre eux aucun transfert n'ait eu lieu. La législation interne d'un État partie envisageait cette possibilité dans le cadre d'une organisation internationale régionale pour les infractions de blanchiment d'argent.

34. Un État partie avait eu largement recours à cette forme de coopération internationale, en particulier avec ses voisins, puisque 59 demandes avaient été reçues et 47 émises au total pour la période 2009-2011. Un autre État partie a fait savoir qu'il avait reçu, depuis janvier 2010, plus de 750 demandes de transfert de procédures vers ses tribunaux, concernant principalement des affaires de fraude, mais qu'il n'était pas en mesure de préciser à combien de ces demandes il avait au final été donné suite. Un État partie a fait observer que la traduction posait des problèmes pratiques dans la mesure où elle demandait beaucoup de temps et de ressources. Un autre État a déclaré que le transfert des procédures pénales était une pratique courante, sans toutefois donner d'exemple concret. Un État partie a estimé que, dans les cas où l'extradition était refusée pour des motifs tenant à la nationalité de la personne concernée, le transfert des procédures s'imposait en vertu du principe "extrader ou poursuivre". Dans tous les autres cas, le transfert pouvait avoir lieu dans le cadre d'accords au cas par cas.

C. Coopération en matière de détection et de répression

Figure III

Problèmes rencontrés dans l'application de l'article 48 de la Convention, par paragraphe

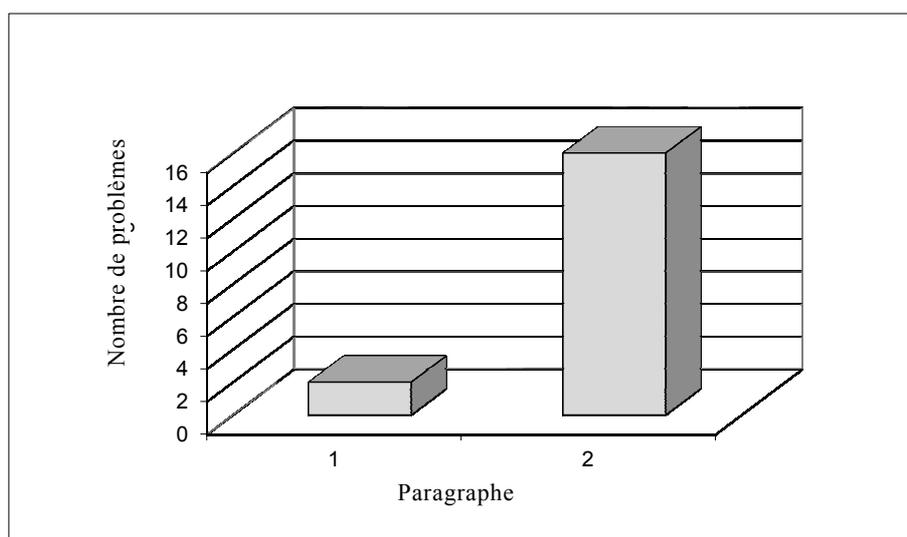
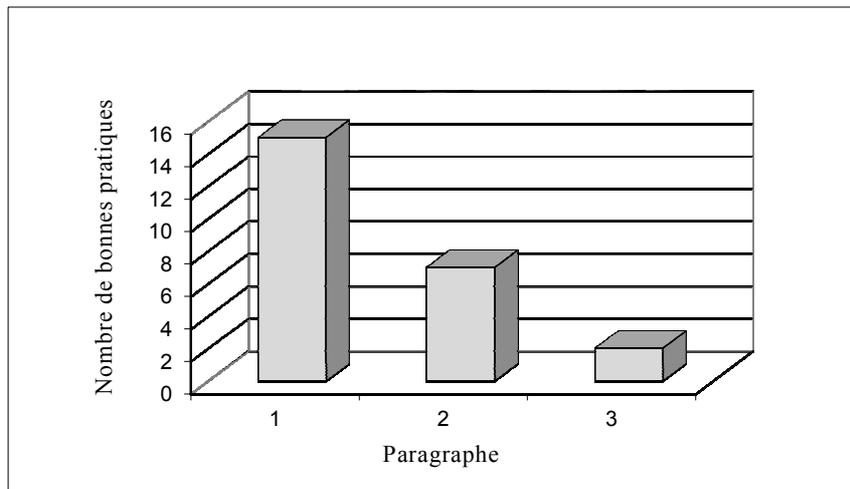


Figure IV
Bonnes pratiques adoptées dans l'application de l'article 48 de la Convention, par paragraphe



35. Des voies de communication entre services de lutte contre la corruption et services de détection et de répression compétents existaient aux niveaux bilatéral, régional et mondial. Certains États parties disposaient d'une législation interne permettant ce type de coopération. Un État partie disposait de règles en la matière seulement pour ce qui était du blanchiment d'argent. Bien que dans de nombreux pays la coopération entre les services de détection et de répression ne requirait pas de base légale, certains pays ont été encouragés à élaborer une législation pour faciliter expressément cette coopération.

36. Dans la plupart des pays, la coopération avait lieu en vertu de traités bilatéraux ou d'accords institutionnels ou de mémorandums d'accord conclus entre les autorités (forces de l'ordre, services du procureur, services des douanes et services de renseignement financier). Certains pays appliquaient par ailleurs les dispositions spécifiques figurant dans les traités d'entraide judiciaire auxquels ils étaient parties; toutefois, si la coopération entre les services de détection et de répression n'avait lieu qu'à travers une entraide judiciaire formelle, cela n'était pas considéré comme une application suffisante de l'article 48. Seuls trois États parties n'avaient aucun accord bilatéral ou régional en place dans ce domaine. Si 12 États parties pouvaient utiliser la Convention comme base légale pour la coopération entre les services de détection et de répression dans des affaires de corruption, deux États parties excluaient expressément cette possibilité. Certains États parties pouvaient aussi coopérer dans les domaines de la détection et de la répression sur la base d'accords spéciaux sans qu'il soit besoin de traité en la matière ou pouvaient utiliser la réciprocité comme base légale. Dans d'autres pays, on préférait des accords informels conclus au cas par cas à des accords formels.

37. L'aspect régional est particulièrement important dans la coopération entre les services de détection et de répression, comme le montre la multitude d'organisations et de réseaux régionaux. Dans de nombreux rapports de pays, des mécanismes régionaux étaient cités, tels que notamment: l'Office européen de police; l'Office européen de lutte antifraude; le Réseau ibéro-américain de coopération juridique; le

Réseau de procureurs spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée; ASEANAPOL; le Réseau Camden regroupant les autorités compétentes en matière de recouvrement d'avoires et des réseaux similaires, tels que l'ARINSA et le Réseau de recouvrement des avoires du Groupe d'action financière d'Amérique du Sud contre le blanchiment de capitaux; le réseau South East Asia Parties against Corruption; l'Organisation des États américains (OEA), par le biais du Réseau continental d'échange d'informations en vue de l'entraide judiciaire en matière pénale et de l'extradition (appuyé par la plate-forme électronique Groove); l'Organisation de coopération régionale des chefs de police de l'Afrique australe; l'Initiative relative aux points de contact, créée par INTERPOL, et l'Initiative pour le recouvrement des avoires volés; le Système régional d'informations sur la criminalité organisée; et le Système d'information Schengen. Parmi les instruments réglementaires d'organisations régionales, le Protocole sur la coopération judiciaire du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs et les accords douaniers multilatéraux passés dans le cadre de l'Organisation mondiale des douanes étaient cités. Ont également été mentionnées des entités telles que l'Organisation de la coopération islamique, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, la Communauté d'États indépendants, la Communauté de développement de l'Afrique australe, le Groupe d'action financière et ses organes régionaux, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et ses organismes régionaux, ainsi que le Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire et l'Organisation mondiale des douanes. Un pays participait à un programme pilote de vidéoconférence sous les auspices de l'OEA.

38. De manière générale, il a été estimé que l'affiliation à INTERPOL facilitait la coopération entre les services de détection et de répression au niveau international. On a mentionné le Système mondial de communication policière I-24/7 d'INTERPOL, qui permettait d'échanger des informations essentielles sur les délinquants et leurs activités à travers le monde. Il a toutefois été noté qu'INTERPOL ne pouvait pas remplacer les voies de communication directes entre les services de détection et de répression des États.

39. Les échanges d'informations entre services de renseignement financier semblaient chose courante, de nombreux États parties ayant indiqué que leurs services avaient établi des contacts avec leurs homologues étrangers, ou étaient en passe de le faire, principalement dans le cadre de mémorandums d'accord ou de leur participation au Groupe Egmont.

40. S'agissant des mesures de coopération en matière d'enquête concernant des infractions établies conformément à la Convention, la plupart des États parties examinés ont donné un aperçu du cadre juridique dans lequel de telles mesures pouvaient être prises. Sept États parties ont fourni des informations sur les enquêtes qui avaient été menées en coopération avec d'autres États. Trois États parties ont donné des informations sur les mesures ou la législation en place concernant spécifiquement la fourniture d'articles ou de substances à des fins d'analyse et les moyens ou procédés employés pour commettre des infractions visées par la Convention, tandis que l'on a aussi mentionné les mêmes mesures en application directe des traités relatifs aux drogues concernés.

41. Pour ce qui est de la coordination par le biais de l'échange de personnel ou d'experts, 16 États parties ont confirmé avoir détaché des agents de liaison de la police dans d'autres pays ou auprès d'organisations internationales, et 4 avaient

détaché des agents de liaison dans au moins 20 pays étrangers. Un État partie avait affecté plus de 130 officiers de liaison dans 40 pays. Deux États parties ont indiqué qu'ils affectaient des attachés de police dans certaines de leurs ambassades. Bien qu'ayant le statut de diplomates, ceux-ci travaillaient sous la supervision des autorités policières. La période de détachement était généralement de quatre ans. Des agents des services de détection et de répression participaient en outre fréquemment à des activités de formation conjointes avec leurs homologues étrangers. Un État n'échangeait pas seulement du personnel avec d'autres États, mais avait également détaché un agent de liaison auprès d'INTERPOL.

Encadré 13

Exemples concernant l'application du paragraphe 1 de l'article 48 de la Convention

Pour assurer une coordination efficace entre les autorités, organismes et services, un État partie avait établi, en collaboration avec d'autres États de la région, un réseau conjoint d'agents de liaison qui permettait aux policiers de l'un quelconque de ces États d'agir au nom de la police de n'importe lequel des autres États.

Un État partie a indiqué que ses services de police avaient participé à plusieurs activités conjointes avec des États de la même région dans les domaines du renforcement des capacités ainsi que de la coordination et de la collaboration en matière de lutte contre la criminalité transnationale, y compris la corruption. Ces activités avaient été menées par l'intermédiaire d'un réseau régional de lutte contre la criminalité transnationale, financé par cet État partie, dans le cadre duquel avaient été mis sur pied plusieurs services interinstitutions (police, douanes et immigration) de lutte contre la criminalité transnationale qui opéraient dans plusieurs pays de la région.

Dans un État partie, le volume important des demandes de coopération internationale en matière pénale et le niveau élevé d'exécution de ces demandes ont été soulignés. Les opérations en question avaient été réalisées à la fois par les services ordinaires de détection et de répression et par un recours efficace à des services spécialisés chargés de traiter les demandes concernant des infractions particulièrement complexes et graves, notamment celles visées par la Convention. Ce mode de fonctionnement hors norme a été considéré comme une réussite et un exemple de bonne pratique au titre de la Convention. En outre, la mise en place de services de police financés au moyen de l'aide et s'occupant des flux illicites et de la corruption en ce qui concernait les pays en développement constituait une bonne pratique, de nature à favoriser l'accomplissement des objectifs de coopération internationale fixés dans la Convention des Nations Unies contre la corruption. Les efforts qui étaient déployés pour aider les services de détection et de répression des États en développement et leur donner les moyens d'engager des enquêtes et des poursuites visant des infractions de corruption ont également été mentionnés.

Un pays avait négocié depuis 1995 plus de 30 accords de coopération policière. Douze de ces accords contenaient des dispositions portant spécifiquement sur la corruption, tandis que quatre contenaient des dispositions portant sur la coopération en matière d'utilisation des techniques d'enquête spéciales.

42. Les examens de pays ne donnaient pas d'image uniforme des modalités de coopération envisageables en matière de lutte contre les infractions commises au moyen des technologies modernes. Plusieurs États parties n'étaient pas en mesure de fournir d'information sur le sujet. D'autres ont mentionné leur législation sur la cybercriminalité et le fait qu'ils avaient ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité. Un État partie a indiqué avoir désigné aux fins de cette coopération un point de contact permanent dans le cadre d'un traité régional relatif à toutes les formes de cybercriminalité, tandis que deux autres ont signalé un traité bilatéral couvrant cette question. Un pays avait créé au sein de ses services de police nationaux une unité spécialisée dans les enquêtes sur les infractions commises au moyen de technologies modernes. Un certain nombre d'États ont parlé des moyens techniques qui permettaient d'accélérer les efforts en matière de détection et de répression, tels que l'utilisation de bases de données et de techniques de surveillance.

D. Enquêtes conjointes

43. Environ la moitié des États parties avaient conclu des accords ou arrangements prévoyant l'établissement d'instances d'enquête conjointes, certains sur la base d'accords régionaux. Dix autres ont indiqué que leurs systèmes et leurs pratiques juridiques permettaient que des enquêtes conjointes soient menées au cas par cas, ce que huit d'entre eux ont dit avoir fait à plusieurs reprises. La police d'un État partie avait créé des équipes d'enquête conjointes avec des services étrangers de détection et de répression dans plus de 15 affaires de criminalité organisée, d'infractions liées à la drogue et de cybercriminalité. Trois États parties ont mentionné la formation d'une équipe en relation avec une infraction établie conformément à la Convention des Nations Unies contre la corruption. Les services d'enquête d'un pays faisaient souvent appel à des équipes d'enquête conjointes pour parer aux problèmes qui pouvaient se poser entre pays de droit romain et pays de *common law* en matière de renseignement et de coopération.

44. Quatorze États parties n'avaient pas conclu d'accord bilatéral ou multilatéral prévoyant la réalisation d'enquêtes conjointes, et n'avaient pas non plus entrepris d'enquêtes de ce type sur une base ponctuelle; toutefois, l'un d'eux a indiqué qu'un projet de loi était en cours d'examen. L'un de ces pays avait décidé de ne pas appliquer une disposition d'une convention régionale relative aux équipes d'enquête conjointes.

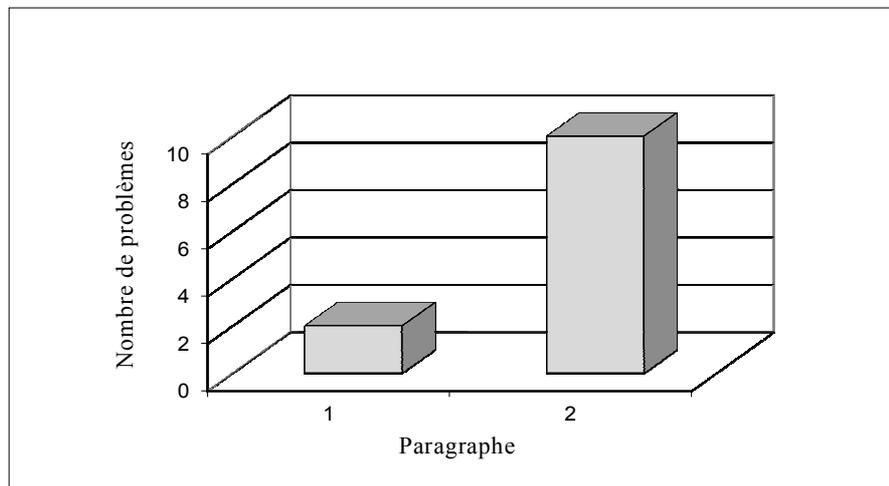
Encadré 14

Exemples concernant l'application de l'article 49 de la Convention

Un pays a cité en exemple différentes enquêtes conjointes de grande ampleur menées pour des affaires de corruption. Dans un cas, une équipe d'enquête conjointe avait été créée en 2011 en rapport avec une affaire importante de paris sportifs illégaux. Cette équipe avait été mise en place sur la base d'un acte légal régional. Six pays avaient participé à l'opération, dans le cadre de laquelle le pays avait aussi mené des activités de surveillance (voir également l'article 50). Ce pays avait en outre organisé une opération d'infiltration conjointe avec un autre État de la même région. Enfin, il a indiqué que trois équipes d'enquête conjointes – travaillant sur des affaires de corruption, de fraude fiscale et de traite des êtres humains – étaient en place au moment de la visite.

E. Techniques d'enquête spéciales

Figure V

Problèmes rencontrés dans l'application de l'article 50 de la Convention, par paragraphe

45. La législation de la majorité des États parties examinés contenait des dispositions relatives aux techniques d'enquête spéciales et à leur admissibilité devant un tribunal. Toutefois, dans deux pays, ces techniques n'étaient autorisées qu'en relation avec des infractions pénales spécifiques, qui ne comprenaient pas la corruption, et dans deux autres pays certaines de ces techniques ne pouvaient être utilisées qu'en relation avec des affaires de drogue ou de criminalité organisée. Les techniques les plus utilisées étaient notamment les livraisons surveillées, les écoutes téléphoniques et les opérations d'infiltration, et elles ne pouvaient généralement être autorisées que par un tribunal. Certains pays prévoyaient l'utilisation de quelques-unes des techniques mentionnées seulement. Un État partie a mentionné l'introduction récente d'une nouvelle technique, à savoir la surveillance de l'activité sur Internet, qui pouvait être mise en œuvre à la demande d'un pays étranger. Dix États parties n'avaient pas recours aux techniques d'enquête spéciales, mais deux

d'entre eux ont indiqué que ces techniques seraient autorisées en vertu des nouvelles dispositions législatives qui étaient à l'étude au moment de l'examen. Dans deux pays, les services de détection et de répression n'étaient pas spécialement habilités à utiliser les techniques d'enquête spéciales. Il ne s'agissait toutefois pas d'une interdiction de ces techniques mais plutôt d'une limite de la valeur des informations recueillies en tant qu'éléments de preuve, dans la mesure où elles n'étaient pas admises pour faire preuve devant un tribunal mais pouvaient servir à constituer des preuves directes.

46. Des accords ou arrangements internationaux tels que ceux visés au paragraphe 2 de l'article 50 de la Convention avaient été conclus par 13 pays, généralement avec d'autres pays appartenant à la même région ou à la même organisation régionale. L'un des États qui n'avaient pas conclu de tels accords a fait savoir qu'il était possible d'employer des techniques d'enquête spéciales si un État avec lequel un traité d'entraide judiciaire en matière pénale avait été conclu le demandait.

47. Par ailleurs, dans 18 États parties, des techniques d'enquête spéciales pouvaient être employées au cas par cas au niveau international en l'absence d'accords internationaux pertinents. Deux de ces États n'utilisaient ces techniques que sous condition de réciprocité. Un autre État partie ne permettait pas le recours à des techniques d'enquête spéciales au niveau national mais était prêt à coopérer au cas par cas tant que les preuves obtenues n'étaient pas utilisées dans des tribunaux nationaux.

Encadré 15

Exemple concernant l'application de l'article 50 de la Convention

En 2009, un État partie a reçu d'un autre État partie une demande visant l'exécution de certaines mesures d'enquête par les services d'enquête. Bien qu'aucun traité ni accord n'ait été en vigueur entre les services des deux pays, il a été donné suite à la demande conformément à la législation de l'État requérant, dans la mesure où celle-ci ne contredisait pas la législation de l'État requis.