

**Assemblée générale**

Distr.: Générale
18 mars 2008
Français
Original: Anglais

**Commission des Nations Unies
pour le droit commercial international**
Quarante et unième session
New York, 16 juin-3 juillet 2008

**Indicateurs de fraude commerciale (A/CN.9/624,
A/CN.9/624/Add.1 et A/CN.9/624/Add.2)**

**Compilation des commentaires des gouvernements et des
organisations internationales**

Note du Secrétariat

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Commentaires reçus des gouvernements et des organisations internationales	3
A. États	3
1. Lettonie.....	3
2. Liban.....	4
3. Turquie	4
B. Organisations internationales	8
1. Banque européenne d'investissement.....	8



I. Introduction

1. À sa quarantième session (Vienne, 25 juin-12 juillet 2007, reprise du 10 au 14 décembre 2007), la Commission a remercié le Secrétariat, les experts et les autres organisations intéressées qui avaient collaboré à l'élaboration des indicateurs de fraude commerciale (A/CN.9/624, A/CN.9/624/Add.1 et A/CN.9/624/Add.2) pour leur participation à ce travail difficile de définition des problèmes et de rédaction d'un document qui pourrait être un outil d'information et de prévention très utile. À cette session, la Commission a demandé au Secrétariat de distribuer les documents sur les indicateurs de fraude commerciale pour commentaire avant sa quarante et unième session¹.

2. Par une note verbale du 8 août 2007 et une lettre du 20 septembre 2007, le projet de texte sur les indicateurs de fraude commerciale a été transmis aux États ainsi qu'aux organisations intergouvernementales et aux organisations non gouvernementales internationales invitées à participer aux travaux de la Commission et de ses groupes de travail en qualité d'observateurs.

3. Le présent document reproduit les commentaires reçus par le Secrétariat sur le projet d'indicateurs de fraude commerciale. Les commentaires que le Secrétariat recevra après la publication du présent document feront l'objet d'additifs dans l'ordre où ils seront reçus.

4. Après avoir examiné les commentaires des gouvernements et des organisations internationales reproduits dans le présent document et ses additifs, la Commission souhaitera peut-être réfléchir à la voie à suivre en ce qui concerne les indicateurs de fraude commerciale. Compte tenu de la nature technique des commentaires reçus, le Secrétariat pourrait, par exemple, être prié d'apporter les changements que la Commission jugera utiles suite à son examen des documents et de publier ces derniers dans une note d'information du Secrétariat à des fins didactiques et pour prévenir la fraude. Il pourrait exploiter ces documents dans le cadre de ses travaux d'assistance technique et notamment les communiquer et les expliquer aux gouvernements et aux organisations internationales afin d'en renforcer le rôle didactique et préventif. En outre, les gouvernements et les organisations internationales pourraient également être encouragés à faire connaître ces documents et à les utiliser de toutes les manières appropriées, y compris en les adaptant aux besoins d'un public ou d'un secteur particulier.

¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Supplément n° 17* (A/62/17), par. 200.

II. Commentaires reçus des gouvernements et des organisations internationales

A. États

1. Lettonie

[Original: anglais]

[12 février 2008]

5. Au début du projet de texte sur les “Indicateurs de fraude commerciale”, il pourrait être utile d’expliquer les termes utilisés dans le document, comme la diligence raisonnable ou la perte de valeur.
6. La Lettonie suggère d’inclure également des recommandations à destination des organismes publics.
7. Plusieurs recommandations d’ordre général ne se rapportent pas à un indicateur particulier. Afin de ne pas les répéter pour chaque indicateur, ces recommandations devraient être présentées à part.
8. Il pourrait être utile de regrouper certains indicateurs qui présentent des éléments communs, à savoir:
 - Les indicateurs “Complexité ou simplisme excessif des opérations”, “Maintien déraisonnable du secret” et “Source de remboursement douteuse ou inconnue”, qui traitent tous les trois du secret et de la source de remboursement;
 - Les indicateurs “Aspects ou explications irrationnels ou illogiques” et “Incohérences de la transaction”, qui traitent tous les deux des incohérences de la transaction;
 - Les indicateurs “Fraude par des employés ou les impliquant” et “Mesures d’incitation viciées”.
9. Il serait utile de classer tous les indicateurs en deux catégories:
 - “Systèmes de fraude dans des milieux particuliers”, qui regrouperait notamment les indicateurs “Mode de commercialisation pyramidale ou à paliers multiples”, “Fraude fondée sur des alliances ou des relations personnelles”, “Fraudes mettant en jeu des biens et des services”, “Fraude sur les titres et usage abusif du marché” et “Usage abusif des procédures sur l’insolvabilité”.
 - “Éléments de la fraude”, qui pourrait comprendre d’autres indicateurs. Cette partie pourrait être scindée en sous-paragraphes regroupant par exemple les indicateurs relatifs à la corruption (“Mesures d’incitation viciées”, “Fraude par des employés ou les impliquant”, etc.).
10. Il est souhaitable de spécifier pour chaque indicateur quelles sont les victimes potentielles de la fraude (personnes physiques ou morales, organismes publics).

2. Liban

[Original: arabe]

[7 janvier 2008]

11. Nous tenons à faire savoir que les indicateurs de fraude commerciale sont des outils pratiques qui permettent à ceux qui travaillent dans le secteur public ou privé de se faire une idée des méthodes que les fraudeurs commerciaux peuvent utiliser et d'échapper ainsi à ce risque. Ces indicateurs, qui se fondent sur des principes généraux, des textes législatifs et des données d'expérience, ne sont pas incompatibles avec le droit libanais, mais donnent au contraire des exemples permettant d'en appliquer les dispositions dans différents domaines.

3. Turquie

[Original: anglais]

[15 février 2008]

12. Dans le projet de texte, les pratiques de fraude commerciale visant à faire échec aux mesures de politique commerciale ne sont pas traitées de façon exhaustive ni clairement définies. Une note du sous-secrétariat turc au commerce extérieur sur ce sujet est jointe au présent document (voir ci-dessous, par. 14 à 26).

13. En outre, le Gouvernement turc souhaite proposer l'introduction dans le projet d'un indicateur de fraude commerciale distinct qui serait l'"abus d'un droit sous couvert d'une personne morale".

Pratiques de fraude commerciale visant à faire échec aux mesures de politique commerciale

Introduction

14. La note sur la fraude commerciale² soumise par la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international couvre un grand nombre d'indicateurs de fraude, donne des exemples de pratiques frauduleuses et indique comment on peut éviter d'être victime de ce genre de pratiques.

15. Il est vital d'empêcher la fraude dans le contexte du commerce international, notamment pour préserver l'efficacité des mesures de politique commerciale comme les mesures anti-dumping, les mesures compensatoires et de sauvegarde et les engagements en matière de prix appliqués au commerce des marchandises dans le cadre du GATT sous l'égide de l'OMC. Les principales parties concernées par ces mesures sont les industries nationales du pays hôte, le pays exportateur ou la société dont les exportations portent préjudice à l'industrie nationale, et le gouvernement, qui mène les enquêtes relatives à des mesures de politique commerciale et prend de telles mesures. Dans ce contexte, la structure des mesures de politique commerciale n'est pas directement liée aux pratiques de fraude commerciale puisque le fait de porter préjudice à l'industrie nationale par des biens importés n'est pas contraire à la loi. Le préjudice causé à l'industrie nationale est un aspect qui appelle des mesures appropriées, mais même s'il résulte d'importations faisant l'objet d'un dumping ou subventionnées, ce qui peut déboucher sur une situation de concurrence déloyale, il ne s'agit pas de fraude commerciale. Toutefois, une fois qu'une mesure

² A/CN.9/624, 10 mai 2007.

de politique commerciale est entrée en vigueur, certaines pratiques frauduleuses visant à lui faire échec relèvent de la fraude commerciale.

16. Certaines mesures de politique commerciale portent sur l'origine de biens spécifiés et peuvent également entraîner un contrôle des prix. Aussi, l'exactitude de l'origine³, de la description⁴ et de la valeur⁵ des biens importés est-elle essentielle pour la mise en œuvre effective de ces mesures. Dans ce contexte, certaines pratiques frauduleuses consistant à donner des indications fausses concernant l'origine, la description et la valeur des biens peuvent être constitutives d'un contournement des mesures de politique commerciale.

17. La classification de la fraude commerciale en fonction des victimes présentée dans la note sur la fraude commerciale soumise par la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international est intéressante. Dans le cas des pratiques frauduleuses visant à contourner les mesures de politique commerciale, les victimes sont l'industrie nationale touchée par les importations préjudiciables et les gouvernements, qui subissent une perte de recettes⁶. Les parties qui en tirent avantage sont l'importateur et l'exportateur des biens normalement soumis à ces mesures.

18. Le but de la partie qui a recours à des pratiques frauduleuses est d'échapper aux droits ou autres obligations non pécuniaires imposés par une mesure de politique commerciale. D'une manière générale, c'est l'importateur ou l'exportateur des biens visés qui emploie ces pratiques et cherche à modifier l'origine, le code du Système harmonisé ou la valeur des biens afin que les autorités douanières du pays importateur ne puissent pas leur appliquer la mesure en question.

Éléments des pratiques frauduleuses visant les mesures de politique commerciale

19. La note sur la fraude commerciale soumise par la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international énumère les principaux éléments caractéristiques d'une fraude commerciale. Il est possible d'évaluer ces éléments au regard des mesures de politique commerciale⁷.

1) Le dol ou l'apport d'informations inexactes, incomplètes ou équivoques: dans ce cas, des informations inexactes, incomplètes ou équivoques sont déclarées aux autorités douanières. Il se peut par exemple que le pays X ait imposé une mesure sur certains biens spécifiques en provenance du pays Y, mais que les biens soient déclarés comme provenant du pays Z afin d'échapper à la mesure.

³ Dans certains cas, la déclaration de la société exportatrice peut également être importante car certaines mesures, comme les quotas propres à chaque société et les droits antidumping, varient d'une société à l'autre au sein d'un même pays.

⁴ Essentiellement liée au code du Système harmonisé sur les marchandises.

⁵ La valeur déclarée aux autorités douanières et attestée par les factures.

⁶ Bien que les droits introduits par une mesure de politique commerciale n'aient pas pour objet d'accroître les recettes des gouvernements, le manque à percevoir imputable à des pratiques frauduleuses leur fait subir une perte.

⁷ En principe, ces éléments ont été recensés en passant en revue toutes les formes de fraude commerciale. Certains d'entre eux ne se retrouvent donc pas dans la fraude commerciale visant à contourner les mesures de politique commerciale.

2) La fraude présente une dimension et une échelle économique graves: cet élément est un aspect important des pratiques frauduleuses visant à contourner une mesure. Du fait des différents cycles de négociation commerciale (à présent sous l'égide de l'OMC), les droits de douane ont nettement baissé, ce qui a accru le poids des mesures de politique commerciale pour protéger l'industrie nationale contre les biens d'importation. Ainsi, la réduction progressive des droits de douane s'est accompagnée d'une augmentation du nombre et de la portée des mesures appliquées par les pays, ce qui a entraîné d'énormes marges bénéficiaires pour les fraudeurs.

3) La fraude utilise les systèmes commerciaux et leurs instruments légitimes, en abuse, les compromet ou les falsifie d'une manière susceptible d'avoir un impact international: la fraude aux mesures de politique commerciale menace le cœur même du système commercial multilatéral. En particulier, les droits antidumping et les droits compensatoires visent à empêcher une concurrence déloyale résultant d'importations faisant l'objet d'un dumping ou subventionnées. Le contournement de ces mesures par des pratiques frauduleuses rend inévitables les pratiques déloyales dans le commerce international.

4) Une perte de valeur en résulte: comme mentionné précédemment, l'industrie et le gouvernement du pays importateur subissent une perte importante. Le gouvernement est privé des recettes qu'il aurait dû percevoir et l'industrie, qui a supporté le coût⁸ de la demande d'ouverture d'une enquête relative à une mesure de politique commerciale, n'a pas pu profiter des résultats de cette mesure.

Types de fraude et moyens d'y mettre fin

20. Le contournement des mesures de politique commerciale ne résulte pas toujours de pratiques frauduleuses. Lorsque le contournement est de nature économique⁹, il ne s'agit pas d'une infraction pénale. La différence dans ce cas est comparable à celle qui existe entre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale. Contrairement au contournement frauduleux, le contournement économique n'est pas un acte illicite. Le contournement économique relève de la responsabilité des autorités chargées des enquêtes relatives aux mesures de politique commerciale, mais c'est aux autorités douanières qu'il incombe de faire le nécessaire pour empêcher le contournement frauduleux.

21. Ces types de pratiques illicites peuvent revêtir différentes formes qui sont citées dans la note sur la fraude commerciale afin d'alerter la communauté commerciale internationale et lui éviter d'être la victime de pratiques commerciales frauduleuses. À cet égard, il appartient aux gouvernements, en tant que victimes de la fraude aux mesures de politique commerciale, de prendre les mesures nécessaires pour empêcher ces actes illégaux.

⁸ Il s'agit d'un manque à gagner. Il n'y a pas d'obligation de payer un droit pour demander l'ouverture d'une enquête.

⁹ Ce type de pratique de contournement se produit principalement lorsque les parties ou composants d'un produit, initialement soumis à la mesure, ont été importés directement ou en passant par des pays tiers.

22. La falsification de documents est la manière la plus courante de contourner une mesure de politique commerciale. Les factures commerciales, les certificats d'origine, les connaissements, les déclarations d'exportation et les documents de paiement peuvent être modifiés ou émis à nouveau. Des documents inexacts peuvent ainsi être soumis aux autorités douanières. Il est plus facile d'émettre de tels documents que de déceler les inexactitudes qu'ils comportent. Pour y parvenir, les autorités douanières doivent comparer les documents suspects avec d'autres documents supplémentaires. S'interroger sur l'exactitude des documents qu'une partie est censée avoir émis peut être un autre moyen de s'attaquer au problème. Par exemple, si un produit électronique provenant du pays A est soumis à une mesure, mais est déclaré comme provenant du pays B alors que les douaniers savent que ce pays n'a pas la capacité de fabriquer un tel produit, il convient de s'interroger sur l'exactitude et l'authenticité des documents.

23. L'autre type de fraude commerciale couramment pratiquée consiste à modifier l'origine des biens uniquement sur les documents. Dans la plupart des pays, les chambres de commerce et d'industrie sont autorisées à émettre des certificats d'origine. En raison de l'énorme marge bénéficiaire mentionnée précédemment, l'émission de faux certificats d'origine est devenue une pratique frauduleuse répandue qui perturbe le commerce international. Pour donner un exemple précis, depuis que l'Organisation mondiale du commerce a été créée en 1995, plus de 500 droits antidumping ont été imposés sur les produits provenant de la République populaire de Chine. Après l'imposition de ces droits, les importations des mêmes produits en provenance des pays voisins de la Chine ont augmenté. Les enquêtes relatives aux pratiques de contournement ont permis d'établir qu'une partie de cette augmentation s'expliquait malheureusement par l'émission irrégulière de certificats d'origine par les pays voisins. Pour régler ce problème, les gouvernements devraient s'intéresser de plus près aux chambres de commerce impliquées dans ces pratiques frauduleuses. Une des premières solutions qui vient à l'esprit est de leur retirer le droit d'émettre des certificats d'origine et de prendre des sanctions à l'encontre des agents concernés. Toutefois, une autre possibilité serait de vérifier les rapports sur les capacités et la production de la société concernée avant d'émettre un certificat d'origine.

24. En ce qui concerne la description des biens, les autorités douanières devraient concentrer leur attention sur les produits similaires aux biens soumis à une mesure de politique commerciale. Il se peut que les biens soumis à cette mesure soient déclarés sous un nom différent. L'apparence physique des biens peut aussi être similaire. Ces pratiques frauduleuses peuvent être utilisées pour les produits chimiques et les produits textiles dont l'identification nécessite l'intervention d'un laboratoire. Les tests en laboratoire sont indispensables pour détecter un tel abus.

Conclusion

25. En matière de pratiques de contournement il n'est pas toujours facile d'établir une distinction entre les actes frauduleux et les pratiques de contournement économique qui s'apparentent à l'évitement fiscal. Les enquêtes anticcontournement, auxquelles les négociations commerciales multilatérales n'ont pas encore donné de fondement juridique, sont l'outil le plus complet pour s'attaquer aux pratiques commerciales frauduleuses visant à faire échec aux mesures de politique commerciale. Les services chargés des enquêtes en matière de dumping, de

subventions et d'autres politiques commerciales sont les principaux organes chargés de lutter contre ces pratiques déloyales¹⁰.

26. La coopération et le dialogue entre les pays sont essentiels pour empêcher la fraude commerciale. La Commission des Nations Unies pour le droit commercial international joue un rôle crucial dans l'organisation de cette coopération entre les pays et peut offrir une plate-forme plus vaste que l'OMC. Pour résumer sa position sur cette question, le sous-secrétariat au commerce extérieur de la République turque est prêt à poursuivre sa coopération dans ce domaine avec la Commission puisque leurs domaines d'activité coïncident.

B. Organisations internationales

1. Banque européenne d'investissement (Bureau du Président)

[Original: anglais]
[22 novembre 2007]

27. La Commission des Nations Unies doit être félicitée pour son travail considérable visant à mieux mettre en garde contre les mécanismes de fraude. En particulier, j'ai noté avec satisfaction que les indicateurs de la Commission sont très proches des indicateurs (ou "signaux d'alerte") de fraude et de corruption identifiés par le service d'enquête sur les fraudes de la Banque et par les services enquêtes/intégrité des Banques multilatérales de développement (BMD) au cours de leurs travaux.

28. Je suis aussi heureux de vous informer que le document de la CNUDCI complètera utilement les documents dont dispose la Banque et en particulier que le service d'enquête sur les fraudes de l'inspection générale intégrera des éléments de ce document dans ses formations afin que les membres du personnel soient mieux à même d'identifier et de dénoncer les éventuels cas de fraude et de corruption dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de lutte contre la fraude de la Banque. En outre, le document de la CNUDCI sera aussi un outil utile dont le Bureau de conformité pourra se servir pour sensibiliser les emprunteurs, les fondateurs, les entrepreneurs, les fournisseurs et les consultants de la Banque à ces questions et dont il pourra tenir compte dans sa liste de contrôle de la conformité.

¹⁰ En Turquie, le service chargé des enquêtes est la Direction générale des importations du sous-secrétariat au commerce extérieur.