Nations Unies CAC/COSP/IRG/I/4/1/Add.25

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

Distr. générale
6 octobre 2015
Français
Original: arabe

Groupe d'examen de l'application
Reprise de la sixième session
Saint-Pétersbourg (Fédération de Russie), 3 et 4 novembre 2015
Point 2 de l'ordre du jour provisoire
Examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Résumé analytique

Note du Secrétariat

Additif

Table des matières

Page

II. Résumé analytique 2
État de Palestine 2

V.15-06946 (F) 0311015 041115

Merci de recycler

II. Résumé analytique

État de Palestine

1. Introduction: Aperçu du cadre juridique et institutionnel de l'État de Palestine dans le contexte de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

L'État de Palestine (ci-après dénommé "la Palestine") a adhéré à la Convention des Nations Unies contre la corruption (ci-après dénommée "la Convention") après avoir déposé son instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'ONU le 2 avril 2014.

Il n'existe pas de système juridique unifié en Palestine; le champ d'application de certaines lois diffère entre la Cisjordanie et la bande de Gaza. Les lois promulguées par l'Autorité palestinienne sont appliquées à la fois en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, à la différence de celles adoptées avant 1967 et des ordonnances militaires promulguées avant l'établissement de l'Autorité palestinienne, qui traitaient la Cisjordanie et la bande de Gaza comme deux entités distinctes.

Le cadre de la lutte contre la corruption s'appuie sur les dispositions figurant dans un certain nombre de lois, dont le Code de procédure pénale, la loi contre le blanchiment d'argent et la loi contre la corruption, en vigueur dans tous les territoires palestiniens, outre le Code pénal n° 16 de 1990, en vigueur en Cisjordanie, et les Codes pénaux n° 69 de 1953 et n° 74 de 1936, en vigueur dans la bande de Gaza.

En ce qui concerne le droit international, la Palestine peut appliquer directement les dispositions d'application immédiate des traités internationaux. Toutefois, le statut de ces traités par rapport au droit interne palestinien n'est pas clairement défini.

Les tribunaux sont répartis en tribunaux ordinaires, tribunaux religieux et tribunaux spéciaux, outre la Cour suprême, qui connaît des affaires administratives. En ce qui concerne les juridictions ordinaires des gouvernorats de Cisjordanie, la Cour de cassation est la juridiction la plus élevée et ses décisions sont contraignantes pour les juridictions inférieures, en vertu du système de droit de tradition romane. La Cour de cassation fait également appliquer toutes les lois en vigueur en Cisjordanie. Dans les gouvernorats de la bande de Gaza, la Cour suprême est la juridiction ordinaire la plus élevée et ses décisions font jurisprudence, en vertu du système de *common law*. Elle fait appliquer toute la législation en vigueur dans la bande de Gaza.

La procédure pénale, qui est de type accusatoire, comporte deux phases, à savoir l'instruction et le procès.

La Palestine a mis en place plusieurs institutions qui participent à la lutte contre la corruption, notamment la Commission palestinienne de lutte contre la corruption.

2. Chapitre III: Incrimination, détection et répression

2.1 Observations sur l'application des articles examinés

Corruption et trafic d'influence (art. 15, 16, 18 et 21)

L'article 172 du Code pénal en vigueur en Cisjordanie, lu en parallèle avec les articles 170 et 171, érige en infraction pénale la corruption d'un agent public lorsque le pot-de-vin est accepté, tandis que l'article 173 incrimine cet acte lorsque le pot-de-vin n'est pas accepté. L'article 107 *bis* du Code pénal n° 69 en vigueur dans la bande de Gaza, lu en parallèle avec les articles 103, 103 *bis*, 104 et 104 *bis*, érige en infraction pénale la corruption d'un agent public lorsque le pot-de-vin est accepté, tandis que l'article 109 *bis* incrimine cet acte lorsque le pot-de-vin n'est pas accepté. Les peines prévues aux articles 172 et 107 *bis* sont applicables à la fois aux intervenants et aux intermédiaires, ce qui prend donc en compte la corruption indirecte.

La sollicitation et l'acceptation de pots-de-vin par des agents publics sont érigées en infractions pénales en vertu des articles 170 et 171 du Code pénal en vigueur en Cisjordanie et des articles 103, 103 *bis*, 104 et 104 *bis* du Code pénal n° 69 en vigueur dans la bande de Gaza, outre les articles 106, 107, 108 et 110 du Code pénal n° 74 également en vigueur dans la bande de Gaza. Les peines prévues sont applicables à la fois aux intervenants et aux intermédiaires, ce qui prend donc en compte la corruption indirecte.

La législation palestinienne n'érige pas en infraction pénale le fait, pour des agents publics étrangers ou des fonctionnaires d'organisations internationales publiques, de donner ou de recevoir des pots-de-vin. Un projet de loi portant amendement de la loi contre la corruption a cependant été élaboré en vue d'incriminer ces actes.

Il n'existe pas, dans la législation palestinienne actuelle, de dispositions qui érigent en infraction pénale la corruption d'un agent public ou de toute autre personne visant à ce que le bénéficiaire abuse de son influence auprès d'une administration ou d'une autorité publique, bien que ces actes aient précédemment été érigés en infractions pénales dans la bande de Gaza. L'article 108 du Code pénal n° 74 en vigueur dans la bande de Gaza érige en infraction pénale le fait, pour une personne, d'accepter un pot-de-vin afin d'exercer son influence auprès d'un agent public. Un projet de Code pénal palestinien et un projet portant amendement de la loi contre la corruption ont été élaborés en vue d'ériger en infractions pénales l'offre de pots-de-vin à un agent public ou à toute autre personne et l'acceptation de ces pots-de-vin avec pour objectif que l'agent public ou toute autre personne abuse de son influence auprès d'une administration ou d'une autorité publique.

La Palestine n'érige pas en infraction pénale le fait de donner ou de recevoir des pots-de-vin dans le secteur privé. Un projet portant amendement de la loi contre la corruption a toutefois été élaboré en vue d'incriminer ces actes.

Blanchiment d'argent et recel (art. 23 et 24)

La législation palestinienne érige en infraction pénale le fait d'accepter le produit d'activités criminelles, y compris l'autoblanchiment, aux termes de l'article 2 de la loi contre le blanchiment d'argent. Le paragraphe 1 d) dudit article incrimine les différents aspects de la participation à des activités criminelles, outre le fait de tenter de commettre ces infractions.

Pour déterminer les infractions principales, la Palestine a adopté un système de liste; aux termes de l'article 3 de la loi contre le blanchiment d'argent, la liste couvre de nombreuses infractions, dont la corruption, la soustraction frauduleuse, les gains illicites, l'extorsion, les menaces et l'intimidation. La liste ne couvre pas toutes les infractions établies conformément à la Convention; le trafic d'influence et l'abus de fonctions, notamment, n'y figurent pas.

Les infractions principales incluent les infractions commises à l'intérieur et à l'extérieur de la Palestine, sous réserve de l'existence de la double incrimination.

L'article 83 du Code pénal en vigueur en Cisjordanie incrimine en tant qu'infraction distincte le recel du produit d'un délit ou d'un crime. Dans la bande de Gaza, les dispositions énoncées à l'article 2 1) b) de la loi contre le blanchiment d'argent sont applicables à l'infraction de blanchiment d'argent. Le Code pénal susmentionné incrimine également cet acte

Soustraction, abus de fonctions et enrichissement illicite (art. 17, 19, 20 et 22)

L'article 174 du Code pénal en vigueur en Cisjordanie érige en infraction pénale le fait, pour un agent public, de soustraire tout bien qui lui a été confié en raison de ses fonctions. Cet article ne couvre pas explicitement la soustraction frauduleuse au profit d'une autre personne ou entité ou les actes de détournement ou autre usage illicite; ces actes sont toutefois couverts par les dispositions de l'article 422 de la loi précitée, qui incrimine de façon globale l'abus de confiance et s'applique aux agents publics en suppléant l'article 174. Les articles 112 et 113 du Code pénal n° 69 en vigueur dans la bande de Gaza érigent en infraction pénale la soustraction, par un agent public, de tout bien qui lui a été confié en raison de ses fonctions, sans viser explicitement les actes de détournement.

S'il n'existe pas de textes exhaustifs qui incriminent l'abus de fonctions, les articles 175 et 176 du Code pénal en vigueur en Cisjordanie et les articles 110 et 116 du Code pénal n° 74 en vigueur dans la bande de Gaza érigent en infractions pénales un certain nombre d'actes associées à l'abus de fonctions par des catégories spécifiques d'agents publics. Un projet a été élaboré en vue d'amender la loi contre la corruption, de manière à incriminer de manière globale l'abus de fonctions.

Le législateur palestinien a érigé en infraction pénale l'enrichissement illicite, en vertu de l'article premier de la loi n° 1 de 2005 sur les gains illicites (amendée par la loi n° 7 de 2010 pour devenir la loi contre la corruption). L'incrimination des gains illicites a par la suite été abrogée dans la mesure où elle était contraire au principe de la présomption d'innocence consacré par l'article 14 de la Loi fondamentale. Le législateur exige désormais que le ministère public fournisse la preuve de l'infraction principale qui a produit les gains illicites.

La Palestine incrimine la soustraction de biens dans le secteur privé, en vertu des articles 422 et 423 du Code pénal en vigueur en Cisjordanie et des articles 312 et 313 du Code pénal n° 74 en vigueur dans la bande de Gaza. Le projet de Code pénal susmentionné prévoit également l'incrimination de cet acte.

Entrave au bon fonctionnement de la justice (art. 25)

L'article 80 du Code pénal en vigueur en Cisjordanie, lu en parallèle avec l'article 214, érige en infraction pénale le fait d'offrir de l'argent ou des dons ou de

recourir à des menaces pour obtenir un faux témoignage lorsque le délinquant atteint son objectif au regard du faux témoignage. La loi l'incrimine pas ces actes lorsque leur auteur ne parvient pas à ses fins; elle n'incrimine pas non plus explicitement le fait de recourir à la force physique ou de promettre ou d'offrir un avantage indu. En outre, les notions de fonds et de dons mentionnées dans le Code sont plus restreintes que celle de l'avantage indu spécifiée dans la Convention.

L'article 117 du Code pénal n° 74 en vigueur dans la bande de Gaza incrimine l'incitation au faux témoignage lorsque l'auteur de l'infraction parvient à ses fins au regard du faux témoignage, disposition qui couvre l'incitation par la promesse, l'offre ou l'octroi d'un avantage indu. Le Code n'incrimine pas ces actes lorsque leur auteur ne parvient pas à ses fins; il ne couvre pas non plus l'incitation par le recours à la force physique, aux menaces ou à l'intimidation.

La Palestine n'a pas érigé en infraction pénale l'incitation à déposer dans un procès engagé pour des infractions établies conformément à la Convention.

L'article 187 du Code pénal en vigueur en Cisjordanie incrimine le fait d'attaquer ou d'agresser physiquement un agent public, de le brutaliser ou de le malmener en raison des actes qu'il a accomplis dans l'exercice de ses fonctions. La définition donnée dans cet article est plus restreinte que celle figurant dans la Convention, puisque l'infraction doit se produire pendant que l'agent public exerce ses fonctions ou être déclenchée par des actes déjà accomplis par l'agent public dans l'exercice de ses fonctions. L'article ne couvre pas, par exemple, les actes d'ingérence perpétrés avant que l'agent public ne s'acquitte de ses fonctions. Le Code pénal n° 74 en vigueur dans la bande de Gaza incrimine certains aspects de l'ingérence dans l'exercice des fonctions d'un agent public (art. 124 et 139).

Responsabilité des personnes morales (art. 26)

L'article 9 de la loi contre la corruption prévoit la responsabilité pénale des personnes morales pour les infractions spécifiées dans ladite loi, lorsque ces infractions sont commises par des administrateurs, des membres des conseils d'administration, des représentants ou des employés de la personne morale, agissant pour son compte ou par son intermédiaire. L'article 39 de la loi prévoit la responsabilité civile et pénale des personnes morales au regard des infractions de blanchiment d'argent. L'article 74 du Code pénal en vigueur en Cisjordanie prévoit la responsabilité pénale des personnes morales en général, pour les infractions commises par leurs administrateurs, les membres de leur conseil d'administration, leurs représentants ou leurs employés agissant pour leur compte ou par leur intermédiaire.

L'article 194 de la loi n° 12 de 1964 sur les sociétés, en vigueur en Cisjordanie, prévoit la responsabilité administrative des sociétés par actions en cas de violation grave de la loi.

La responsabilité qui incombe à une personne morale n'a pas d'incidence sur la responsabilité pénale de la personne physique qui a commis l'infraction.

Aux termes de la législation palestinienne, les personnes morales sont passibles de plusieurs types de sanctions pour cause de participation à des infractions établies conformément à la Convention. Ces sanctions incluent la cessation d'activité et la dissolution (article 9 de la loi contre la corruption), des amendes et des mesures de

confiscation (article 74 du Code pénal en vigueur en Cisjordanie), ainsi que des amendes et des réparations dans les affaires de blanchiment d'argent (article 39 de la loi contre le blanchiment d'argent).

Participation et tentative (art. 27)

La participation est visée aux articles 76, 80 et 81 du Code pénal en vigueur en Cisjordanie, ainsi qu'aux articles 23 à 27 et 31 du Code pénal n° 74 en vigueur dans la bande de Gaza.

Si le Code pénal n° 74 en vigueur dans la bande de Gaza incrimine le fait de tenter de commettre une infraction, quelle qu'elle soit (art. 29 et 30), le Code pénal n° 16 en vigueur en Cisjordanie incrimine uniquement le fait de tenter de commettre un crime; le fait de tenter de commettre un délit n'est pas incriminé, sauf dans les cas prévus par le Code pénal. Le fait de tenter de commettre une infraction établie conformément à la Convention n'est donc pas incriminé en Cisjordanie, sauf dans les cas de soustraction, d'abus de fonctions et de blanchiment d'argent.

Les actes liés à la préparation d'une infraction ne sont pas incriminés.

Poursuites judiciaires, jugement et sanctions; coopération avec les services de détection et de répression (art. 30 et 37)

La Palestine a adopté des peines applicables aux infractions établies conformément à la Convention, qui vont de 3 mois à 15 ans d'emprisonnement, selon la gravité de l'infraction. En outre, les auteurs de certaines infractions sont passibles d'une amende et peuvent se voir privés du droit d'occuper des emplois publics ou voir leurs biens confisqués.

Les immunités ne semblent pas constituer un obstacle à la poursuite des auteurs de ces infractions. En vertu de la loi contre la corruption, les personnes et entités suivantes peuvent faire l'objet d'enquêtes, être poursuivies et traduites en justice: le Président de l'Autorité palestinienne, ses conseillers et les responsables des institutions rattachées à la présidence; le Premier Ministre, les membres du Conseil des ministres et les personnes assimilées; le Président et les membres du Conseil législatif palestinien; les membres de l'autorité judiciaire; et le ministère public et ses agents (art. 12 et 17).

Le parquet applique le principe de légalité des poursuites, en application des articles premier, 149, 151 et 152 du Code de procédure pénale.

La détention provisoire peut être appliquée dans le cas des infractions de corruption (articles 115 à 122 du Code de procédure pénale). Les prévenus peuvent également être libérés sous caution. La Commission palestinienne de lutte contre la corruption peut empêcher un prévenu de voyager (article 9 de la loi contre la corruption). La libération anticipée est possible pour les personnes condamnées à des peines privatives de liberté lorsqu'elles ont purgé les deux tiers de leur peine.

La Commission palestinienne de lutte contre la corruption peut demander à l'autorité compétente de suspendre un prévenu de ses fonctions (article 9 de la loi contre la corruption). La loi sur la fonction publique n° 4 de 1998 et son règlement d'application prévoient aussi la suspension ou la réaffectation des agents publics qui font l'objet d'une enquête.

En vertu de la loi contre la corruption, l'auteur d'une infraction peut être exclu de l'exercice de fonctions publiques mais pas d'un emploi dans une entreprise dont l'État est totalement ou partiellement propriétaire.

L'imposition des sanctions administratives prévues dans la loi sur la fonction publique n'empêche pas qu'un fonctionnaire soit tenu pénalement responsable ou vice versa. Un fonctionnaire peut faire l'objet de sanctions disciplinaires même s'il est acquitté de toute charge pénale (article 95 du règlement d'application de la loi sur la fonction publique).

La Palestine ne dispose pas, pour les personnes condamnées, d'un programme spécial de réinsertion après la libération. Les intéressés bénéficient toutefois, durant leur détention, de programmes d'acquisition de compétences et de formation à des métiers.

La Palestine n'a pas mis en place des mesures visant à garantir l'immunité de poursuites aux délinquants qui coopèrent, même si cette coopération peut être prise en compte. Aux termes de la loi palestinienne, quiconque participe ou a participé à la commission d'actes de corruption peut être exempté de peine s'il signale l'infraction ou si sa coopération aboutit à l'arrestation des autres auteurs et à la saisie du produit de l'activité criminelle (articles 25 et 27 de la loi contre la corruption, article 38 de la loi contre le blanchiment d'argent et article 172 du Code pénal en vigueur en Cisjordanie). Aux termes de l'article 27 de la loi contre la corruption, la peine infligée à l'auteur d'une infraction de corruption ou au complice de ladite infraction peut être réduite si ces personnes coopèrent, au stade de l'enquête, à l'identification de l'infraction et de ses auteurs.

La Palestine n'a pas mis en place des mesures suffisantes pour offrir une protection effective aux auteurs d'infractions qui collaborent avec les autorités judiciaires, notamment lorsque cette coopération est postérieure à la découverte de l'infraction.

La Palestine peut conclure des accords spéciaux prévoyant la possibilité d'exempter de peine les personnes qui collaborent avec les autorités judiciaires et qui se trouvent à l'étranger, dans le respect des conditions légales applicables.

Protection des témoins et des personnes qui communiquent des informations (art. 32 et 33)

L'article 18 de la loi contre la corruption prévoit la protection juridique et personnelle et la protection de l'emploi pour les témoins, les experts et les personnes qui communiquent des informations. Ledit article ne prévoit cependant pas la protection des parents ou d'autres proches des témoins et des experts.

La législation palestinienne ne prévoit pas la possibilité de déposer en recourant à des techniques de communication.

La Palestine n'a pas conclu d'accords relatifs au changement des lieux de résidence.

La législation palestinienne ne permet pas que les avis et préoccupations des victimes soient présentés et pris en compte aux stades appropriés de la procédure pénale engagée contre les auteurs d'infractions.

Gel, saisie et confiscation; secret bancaire (art. 31 et 40)

L'article 40 de la loi contre le blanchiment d'argent prévoit la possibilité de confisquer le produit d'infractions de blanchiment d'argent ou d'infractions principales, détenu directement ou indirectement par une personne condamnée pour ces infractions, et de confisquer des biens d'une valeur équivalente à celle de ce produit, outre les biens utilisés pour commettre les infractions. L'article précité s'applique également aux infractions de corruption et de soustraction frauduleuse. En ce qui concerne toutes les autres infractions établies conformément à la Convention, l'article 30 du Code pénal en vigueur en Cisjordanie prévoit la possibilité de confisquer tout bien provenant de la commission délibérée d'un crime ou d'un délit ou utilisé ou destiné à être utilisé pour la commission de ces actes. L'article ne prévoit pas expressément une confiscation fondée sur la valeur. La législation en vigueur dans la bande de Gaza ne comporte pas de dispositions équivalentes.

La confiscation est subordonnée à une condamnation.

Le Code de procédure pénale, la loi contre le blanchiment d'argent et la loi contre la corruption prévoient toute une gamme de mesures d'enquête visant à identifier, localiser et geler le produit et les instruments de l'infraction aux fins de leur confiscation.

La Palestine dispose d'un certain nombre de procédures et de dispositions législatives relatives à l'administration des effets saisis et confisqués.

L'article 40 de la loi contre le blanchiment d'argent prévoit la possibilité de confisquer les biens en lesquels le produit du crime a été transformé, contre lesquels il a été échangé ou auxquels il a été mêlé, ainsi que les revenus ou autres avantages tirés de ce produit, uniquement dans les affaires de blanchiment d'argent, de corruption ou de soustraction frauduleuse; ces dispositions ne s'appliquent pas à d'autres infractions établies conformément à la Convention.

En vertu de l'article 9, la Commission palestinienne de lutte contre la corruption peut demander à toute entité de fournir de la documentation ou des informations de tous types, y compris des informations et des documents confidentiels, dans le respect des procédures légales applicables.

Le tribunal peut exiger que l'auteur d'une infraction établisse l'origine licite du produit d'une infraction présumée dans les affaires de blanchiment d'argent, de corruption ou de soustraction frauduleuse (article 20 de la loi contre le blanchiment d'argent).

Le Code de procédure pénale (art. 289), la loi contre le blanchiment d'argent (art. 41) et le Code pénal en vigueur en Cisjordanie (art. 30) prévoient la protection des droits des tiers de bonne foi.

Après avoir obtenu une décision de justice, le ministère public, la Commission palestinienne de lutte contre la corruption et le Service du renseignement financier peuvent demander la mise à disposition ou la saisie de documents bancaires.

Prescription; antécédents judiciaires (art. 29 et 41)

Conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi contre la corruption, les affaires de corruption et toutes les procédures y relatives sont imprescriptibles.

En droit palestinien, les condamnations dont un prévenu a antérieurement fait l'objet dans un autre État ne peuvent pas être prises en compte dans des poursuites pénales engagées en Palestine.

Compétence (art. 42)

La Palestine a établi sa compétence au regard des cas visés à l'article 42, sauf en ce qui concerne les infractions de corruption commises à son encontre ou à l'encontre d'un de ses ressortissants.

Conséquences d'actes de corruption; réparation du préjudice (art. 34 et 35)

La Palestine n'a pas pris de mesures en vue de s'attaquer aux conséquences de la corruption.

Aux termes de l'article 196 du Code de procédure pénale, les demandes de recouvrement d'un droit civil peuvent être adressées à la juridiction de première instance, à tous les stades de la procédure pénale et jusqu'à la clôture des plaidoiries. La compétence personnelle active est applicable en Cisjordanie mais pas dans la bande de Gaza.

Autorités spécialisées et coopération interinstitutions (art. 36, 38 et 39)

La Palestine a mis en place la Commission palestinienne de lutte contre la corruption, qui est chargée de missions de détection, de répression et de prévention. En 2010, elle a également établi une juridiction spécialisée dans les affaires de corruption et affecté des membres du ministère public dans un service spécialement chargé d'instruire les affaires de corruption. En outre, chaque service de sécurité compte une section spécialisée dans les affaires de criminalité financière et de corruption, comme les bureaux de sécurité de l'Appareil de sécurité préventive et des Renseignement généraux, outre le Bureau de la lutte contre la corruption, le blanchiment et les crimes économiques, qui relève de la Force de police. La Palestine a également mis en place un service de renseignement financier, connu sous le nom de Service de contrôle financier, et un comité national chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent.

La structure composée des divers services de détection et de répression et des institutions de la justice pénale semble fonctionner efficacement. Elle semble bénéficier de formations et de ressources adéquates.

Au chapitre de la coopération entre les autorités nationales, tout agent public qui, dans l'exercice de ses fonctions ou après l'accomplissement de ses fonctions, prend connaissance de la commission d'une infraction doit signaler ce fait aux autorités compétentes, conformément à l'article 25 du Code de procédure pénale. Aux termes de l'article 19-1 de la loi contre la corruption, tout agent public qui prend connaissance de la commission d'une infraction de corruption doit en informer la Commission palestinienne de lutte contre la corruption. L'article 9-4 de la loi précitée confère à la Commission le droit de demander à toute entité de fournir des

documents ou des informations de toute nature, y compris des informations et des documents confidentiels, dans le respect des procédures légales applicables.

En vertu de la loi contre le blanchiment d'argent, un certain nombre d'entités du secteur privé, dont les banques, les bureaux de change et les compagnies d'assurance, sont tenues de signaler toute opération suspecte au Service de contrôle financier et de communiquer toutes les informations que le Service pourrait solliciter. Aux termes de l'article 24 du Code de procédure pénale, toute personne qui prend connaissance de la commission d'une infraction a l'obligation morale d'en informer les autorités compétentes, même si aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de cette obligation.

2.2 Succès et bonnes pratiques

De manière générale, il peut être fait état des succès et des bonnes pratiques ci-après en ce qui concerne l'application du chapitre III de la Convention:

- La mise en place d'une commission de lutte contre la corruption et d'une juridiction spécialisée dans la poursuite des infractions de corruption (art. 36);
- Le bon niveau de coopération entre les institutions nationales chargées de la lutte contre la corruption (art. 38).

2.3 Difficultés d'application

Les initiatives suivantes pourraient permettre de renforcer encore les mesures de lutte contre la corruption existantes:

- Conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'offrir des pots-de-vin à des agents publics étrangers et aux fonctionnaires des organisations internationales publiques (art. 16-1);
- Continuer de s'attacher à incriminer la sollicitation et l'acceptation, par des agents publics étrangers et des fonctionnaires d'organisations internationales publiques, de pots-de-vin (art. 16-2);
- Inclure, dans la législation en vigueur dans la bande de Gaza, des dispositions qui incriminent explicitement le détournement, par un agent public, de tout bien qui lui a été confié en raison de ses fonctions. Compte tenu des dispositions de l'article 422 du Code pénal en vigueur en Cisjordanie et dans le souci d'assurer une plus grande sécurité juridique, la Palestine pourrait envisager la possibilité d'amender l'article 174 du Code pénal en vigueur en Cisjordanie, de manière à incriminer explicitement la soustraction, le détournement ou autre usage illicite de biens par un agent public au profit d'une autre personne ou entité (art. 17);
- Continuer de s'attacher à incriminer, sur tout le territoire palestinien, le fait, pour un agent public ou toute autre personne, de donner ou de recevoir des pots-de-vin à l'effet d'abuser de son influence auprès d'une administration ou d'une autorité publique (art. 18 a) et b));
- Continuer de s'attacher à incriminer l'abus de fonctions, conformément aux dispositions figurant dans la Convention (art. 19);

- Continuer de s'attacher à incriminer le fait de promettre, d'offrir, d'accorder, de demander ou de recevoir des pots-de-vin dans le secteur privé (art. 21);
- Inclure dans les infractions principales relevant du blanchiment d'argent toutes les infractions établies conformément à la Convention, y compris le trafic d'influence et l'abus de fonctions (art. 23-2 b));
- Conférer le caractère d'infraction pénale au fait de recourir à la force physique, à des menaces ou à l'intimidation ou de promettre, d'offrir ou d'accorder un avantage indu pour obtenir un faux témoignage ou empêcher un témoignage ou la présentation d'éléments de preuve dans une procédure en rapport avec la commission d'infractions établies conformément à la Convention, que l'auteur de l'infraction parvienne ou non à ses fins (art. 25 a));
- Ériger en infraction pénale le fait de recourir à la force physique, à des menaces ou à l'intimidation pour empêcher un agent de la justice ou un agent des services de détection et de répression d'exercer les devoirs de sa charge, conformément aux dispositions de la Convention (art. 25 b));
- Envisager d'adopter des procédures permettant de déchoir les personnes reconnues coupables d'infractions de corruption du droit d'exercer une fonction dans une entreprise dont l'État est totalement ou partiellement propriétaire (art. 30-7 b));
- Adopter des mesures supplémentaires destinées à promouvoir la réinsertion sociale des personnes reconnues coupables d'infractions de corruption (art. 30-10);
- Prévoir, pour tout le territoire palestinien, la possibilité de confisquer le produit d'infractions établies conformément à la Convention ou des biens dont la valeur correspond à celle de ce produit, ainsi que les instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour les infractions, les biens en lesquels le produit a été converti, contre lesquels il a été échangé ou auxquels il a été mêlé, et les revenus ou autres avantages tirés de ce produit (au-delà du blanchiment d'argent, de la corruption et de la soustraction frauduleuse) (art. 31-1, 31-4, 31-5 et 31-6);
- Adopter des mesures supplémentaires en vue de mieux réglementer l'administration des biens gelés, saisis ou confisqués (art. 31-3);
- Adopter des mesures supplémentaires en vue d'assurer une protection effective aux témoins, y compris aux victimes lorsqu'elles sont témoins, et aux experts qui déposent concernant des infractions établies conformément à la Convention. Ces mesures doivent également inclure la protection des parents de ces personnes et des autres personnes qui leur sont proches (art. 32-1, 32-2 et 32-4);
- Envisager de conclure des accords permettant de fournir un nouveau domicile à certaines personnes (art. 32-3);
- Faire en sorte que les avis et préoccupations des victimes soient présentés et pris en compte aux stades appropriés de la procédure pénale engagée contre les auteurs d'infractions (art. 32-5);

- Adopter des mesures en vue de s'attaquer aux conséquences de la corruption, en envisageant, notamment, de considérer la corruption comme un facteur pertinent pour décider l'annulation ou la rescision d'un contrat, le retrait d'une concession ou de tout autre acte juridique analogue ou prendre toute autre mesure corrective (art. 34);
- Envisager de prévoir la possibilité d'accorder l'immunité de poursuites à une personne qui coopère de manière substantielle à l'enquête ou aux poursuites relatives à une infraction établie conformément à la Convention (art. 37-3);
- Adopter des mesures supplémentaires en vue d'assurer une protection effective aux auteurs d'infractions qui coopèrent avec les autorités judiciaires. Ces mesures doivent également inclure la protection des parents de ces personnes et des autres personnes qui leur sont proches (art. 37-4);
- Veiller à ce que la législation exige explicitement des autorités publiques qu'elles répondent aux requêtes émanant de la Commission palestinienne de lutte contre la corruption (art. 38 b));
- Adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites et des entités du secteur privé, au-delà des obligations qui leur incombent au titre de la lutte contre le blanchiment d'argent (art. 39-1);
- Envisager d'établir la compétence de la Palestine à l'égard des infractions de corruption commises à son encontre ou à l'encontre de ses citoyens et envisager d'étendre le champ d'application du principe de la compétence personnelle active à tous les territoires palestiniens, y compris Gaza (art. 42-2 a), b) et d));

2.4 Assistance technique nécessaire pour améliorer l'application de la Convention

- Assistance technique en vue de l'élaboration de programmes destinés à promouvoir la réinsertion sociale des personnes condamnées (art. 30-10);
- Rédaction de textes de loi. Mise en place de programmes destinés à renforcer les capacités des autorités responsables de l'administration des biens gelés, saisis ou confisqués. Résumé des bonnes pratiques et des enseignements tirés (art. 31-3);
- Assistance technique en vue de l'élaboration d'un règlement relatif à la protection des témoins, qui spécifie les types et les formes de protection juridique et personnelle et de protection de l'emploi qui peuvent être assurés, les mécanismes d'octroi de cette protection et le service chargé de prendre les décisions concernant l'octroi de la protection dans les conditions applicables. Étude des informations relatives aux différentes expériences acquises dans ce domaine, en vue d'identifier les meilleures pratiques (art. 32);
- Législation type sur la protection des témoins et des personnes qui communiquent des informations (art. 32 et 33);
- Stages de formation spécialisée destinés à améliorer les capacités du personnel de la Commission palestinienne de lutte contre la corruption, du Service du ministère public chargé d'instruire les affaires de corruption et de toutes les institutions publiques, en vue de renforcer l'intégrité et de lutter contre la

corruption, particulièrement dans le domaine des enquêtes financières (art. 36).

3. Chapitre IV: Coopération internationale

3.1 Observations sur l'application des articles examinés

La situation de la Palestine apparaît exceptionnelle en ce qui concerne la coopération internationale, et ce pour un certain nombre de raisons, notamment le fait qu'elle ne contrôle pas entièrement ses frontières extérieures. Dans une certaine mesure et sur un plan juridique et pratique, cette situation constitue, pour la Palestine, un obstacle à la coopération internationale. C'est ainsi que la Palestine n'a pas encore conclu d'accords bilatéraux relatifs à l'extradition ou à l'entraide judiciaire.

La Palestine, qui est membre à part entière de la Ligue des États arabes, a adhéré à un certain nombre de traités multilatéraux régionaux, dont la Convention de la Ligue des États arabes contre la corruption, la Convention arabe sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et l'Accord de Riyad sur la coopération judiciaire (ci-après dénommé l'Accord de Riyad). Pour la Palestine, la Convention des Nations Unies contre la corruption est la première convention internationale qui, compte tenu de sa portée mondiale, régit certains aspects de la coopération internationale.

La Palestine peut appliquer directement les dispositions d'application immédiate des traités internationaux; c'est ainsi que des auteurs d'infractions recherchés ont été extradés dans le passé en vertu de l'Accord de Riyad. En l'absence de traités internationaux, la Palestine peut néanmoins fournir une assistance sur la base du principe de la réciprocité.

À l'échelon national, aucune loi de portée générale ne régit l'extradition des délinquants recherchés ou l'entraide judiciaire. La loi de 1927 relative à l'extradition des fugitifs est en vigueur en Cisjordanie, tandis que la loi de 1926 relative à l'extradition des fugitifs est en vigueur dans la bande de Gaza.

Extradition; transfèrement des personnes condamnées; transfert des procédures pénales (art. 44, 45 et 47)

En matière d'extradition, la Palestine exige généralement l'existence de la double incrimination. Toutefois, conformément à l'article 43-2 de la Convention, le principe de la double incrimination est appliqué de manière souple, le seul critère en la matière étant la conduite qui constitue l'infraction. D'autre part, aux termes de l'article 40 b) de l'Accord de Riyad, l'extradition d'une personne recherchée n'est pas obligatoire si cette dernière est ressortissante d'un État requérant ou d'un autre État où l'infraction est punie.

Le Ministère de la justice prend les décisions relatives à l'extradition, les dossiers étant soumis au ministère public. La décision d'extrader doit être signée par le Président, qui statue en dernier ressort.

La Palestine autorise l'extradition pour les infractions connexes, comme prévu à l'article 44-3 de la Convention. Les infractions établies conformément à la Convention ne sont pas considérées comme des infractions politiques.

La Palestine ne subordonne pas l'extradition à l'existence d'un traité. En outre, elle peut recourir à la Convention comme base légale de l'extradition pour les infractions de corruption. Le principe de la réciprocité suffit aussi pour justifier l'extradition.

Les infractions dont les auteurs peuvent être extradés sont consignées dans des listes annexées aux lois de 1926 et de 1927 relatives à l'extradition des fugitifs; elles comprennent notamment le faux témoignage, le vol, la soustraction frauduleuse, l'abus de confiance, la fraude, la réception de biens provenant de la commission des infractions précitées et la corruption. Ces listes exhaustives ne couvrent cependant pas toutes les infractions établies conformément à la Convention.

Les lois palestiniennes en vigueur relatives à l'extradition spécifient un certain nombre de conditions à remplir pour l'extradition mais ne fournissent pas d'indications sur les conditions concernant la peine minimale requise pour extrader, qui sont énoncées à l'article 40 de l'Accord de Riyad. Aux termes des lois palestiniennes, une demande d'extradition peut être rejetée au motif que l'affaire porte sur une infraction politique, mais les infractions financières ne peuvent pas constituer un motif acceptable de refus.

Toute personne présente sur le territoire palestinien et dont l'extradition est demandée peut être placée en détention provisoire.

Si les ressortissants palestiniens ne peuvent pas être extradés (article 28 de la Loi fondamentale), la Palestine exercice sa compétence sur ces derniers en Cisjordanie en application du principe de la compétence personnelle active (article 10 du Code pénal n° 16). D'autre part, en vertu du principe de légalité des poursuites, une personne peut être poursuivie même en l'absence d'une demande émanant d'un pays étranger. À Gaza, toutefois, le Code pénal n° 16 et, par conséquent, le principe *aut dedere aut judicare* (obligation d'extrader ou de poursuivre) ne s'appliquent pas.

Les Codes pénaux en vigueur en Palestine ne comportent pas de dispositions prévoyant l'exécution directe d'un arrêt rendu par une juridiction étrangère; il peut y être remédié en s'appuyant sur un accord international.

Les articles 9 et suivants de la Loi fondamentale consacrent les libertés et les droits fondamentaux, qui s'appliquent également aux procédures d'extradition. Il peut être fait appel des décisions d'extradition devant une juridiction ordinaire et jusqu'à la Cour de cassation.

La législation palestinienne ne comportant pas les dispositions pertinentes, l'obligation de procéder à des consultations résulte de l'application directe de la Convention.

Il n'existe pas de base légale pour le transfèrement des personnes condamnées ou le transfert des procédures pénales.

Entraide judiciaire (art. 46)

La législation palestinienne ne comporte pas de dispositions relatives à l'entraide judiciaire. Ainsi, hormis la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention de la Ligue des États arabes contre la corruption, l'Accord de Riyad est le seul fondement juridique écrit de l'entraide judiciaire. Toutefois, la Palestine ne subordonne pas l'entraide judiciaire à l'existence d'un traité, le principe de la

réciprocité étant appliqué conformément aux préceptes du droit coutumier. Elle ne subordonne pas non plus la réponse aux demandes d'entraide judiciaire à l'existence de la double incrimination.

L'entraide judiciaire peut être accordée pour des infractions commises par des personnes morales. En principe, la Palestine peut fournir toutes les formes d'assistance judiciaire énumérées à l'article 46-3 de la Convention. Toutes les mesures qui peuvent être appliquées à l'échelon national peuvent servir à répondre aux demandes d'entraide judiciaire. Une décision doit être rendue par les tribunaux lorsqu'il s'agit d'assurer l'accès à des documents bancaires.

Quoique possible, le partage spontané de l'information n'entre pas dans le cadre des demandes formelles d'entraide judiciaire. Toutefois, lors de leurs interactions avec leurs homologues, les différents services de renseignement financier et les différentes forces de police partagent souvent des informations sur la base des dispositions de l'article 45 de la loi contre le blanchiment d'argent.

Le caractère confidentiel des informations reçues n'empêche pas la Palestine de révéler celles-ci si elles sont à la décharge d'un prévenu. Le secret bancaire n'est pas considéré comme un motif valable de refus de l'assistance judiciaire. Les demandes ne sont pas rejetées au seul motif qu'elles portent sur des questions mineures.

En l'absence d'une législation nationale relative à l'entraide judiciaire, les dispositions énoncées dans la Convention peuvent être directement appliquées en ce qui concerne le transfèrement, aux fins de témoignage, des personnes détenues ou purgeant une peine. Des garanties d'immunité sont accordées sur la même base. Le Code de procédure pénale ne permet normalement pas les auditions par vidéoconférence, mais le procédé peut être autorisé s'il a été spécifié dans la demande d'entraide judiciaire et si la personne concernée y consent.

Le Ministère de la justice a été désigné comme autorité centrale chargée de recevoir des demandes d'entraide judiciaire. Ces demandes et les communications y relatives sont directement transmises à l'autorité centrale. L'ensemble des demandes et des documents y relatifs doivent être soumis, par écrit, en arabe ou en anglais. Pour les demandes qu'elle formule, la Palestine suit les procédures spécifiées par les pays destinataires. La Palestine répond aux demandes conformément aux procédures qui y sont spécifiées, sauf si ces procédures sont contraires au droit interne. Dans la pratique, la règle de la spécialité est respectée. Les demandes sont traitées dans la confidentialité.

En l'absence d'une législation nationale relative à l'entraide judiciaire, la Palestine ne peut rejeter des demandes qu'en vertu de l'article 20-11 de la Convention de la Ligue des États arabes contre la corruption ou de l'article 46-21 de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Les demandes ne peuvent pas être rejetées au seul motif que l'infraction est également considérée comme portant sur des questions fiscales.

Aucune demande d'entraide judiciaire n'a été rejetée jusque-là. Si elle devait rejeter une demande de ce type, la Palestine veillerait, en application de la Convention, à communiquer les motifs du refus et à engager des consultations avant de signifier le refus. La Palestine a indiqué que le délai moyen de réponse aux demandes reçues

était de moins d'un mois. La Palestine peut différer l'assistance judiciaire au motif qu'elle entraverait une enquête en cours.

Les dépenses ordinaires liées à l'entraide judiciaire sont prises en charge par la Palestine. Les documents du domaine public peuvent être fournis sur demande. Les informations ou documents confidentiels peuvent être fournis à l'État requérant si ce dernier garantit que la confidentialité des informations et des documents sera préservée.

Coopération entre les services de détection et de répression; enquêtes conjointes; techniques d'enquête spéciales (art. 48, 49 et 50)

La Palestine considère la Convention comme une base pour la coopération entre les services de détection et de répression

La Commission palestinienne de lutte contre la corruption coopère uniquement avec d'autres commissions arabes de lutte contre la corruption (telles que la Commission jordanienne) et est membre du Réseau arabe des commissions de lutte contre la corruption. Aucun mémorandum d'accord n'a été signé, jusque-là, avec d'autres commissions de lutte contre la corruption; des projets de mémorandums ont toutefois été élaborés avec la Malaisie et le Maroc.

Le Service de renseignement financier a signé des mémorandums d'accord avec ses homologues en Jordanie et en Fédération de Russie. Il n'est toutefois pas membre du Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers. Il communique actuellement par le truchement de courriels cryptés.

La Palestine a présenté une demande d'adhésion au Groupe d'action financière pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (GAFIMOAN).

La Palestine a le statut d'observateur auprès d'INTERPOL. Elle compte un point de contact d'INTERPOL, mais n'a pas encore accès au réseau sécurisé du Système mondial de communication policière (I-24/7).

La Palestine peut entreprendre des enquêtes conjointes dans le cadre de la Convention des Nations Unies contre la corruption et de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, ou procéder au cas par cas.

Les articles 50 et 51 du Code de procédure pénale régissent l'utilisation des techniques d'enquête spéciales, telles que la surveillance des communications, l'observation, les opérations d'infiltration et les livraisons surveillées. Les éléments de preuve recueillis grâce à l'utilisation de ces techniques sont recevables devant les tribunaux.

3.2 Succès et bonnes pratiques

De manière générale, il peut être fait état des succès et des bonnes pratiques ci-après en ce qui concerne l'application du chapitre IV de la Convention:

- En dépit de l'absence de traités internationaux, la Palestine peut fournir une assistance sur la base du principe de la réciprocité;
- La Convention est le fondement juridique des demandes d'assistance judiciaire que formule la Palestine.

3.3 Difficultés d'application

Les initiatives suivantes pourraient permettre de renforcer encore les mesures de lutte contre la corruption existantes:

- Inclure dans la législation nationale, en tant qu'infractions dont l'auteur peut être extradé, toutes les infractions établies conformément à la Convention (art. 44-7);
- Appliquer sur tout le territoire palestinien(y compris à Gaza) le principe *aut dedere aut judicare* (obligation d'extrader ou de poursuivre) (art. 44-11);
- Inclure dans la législation des dispositions claires qui spécifient que l'extradition est refusée lorsqu'il existe de sérieuses raisons de penser que la demande a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne en raison de son sexe, de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son origine ethnique ou de ses opinions politiques (art. 44-15);
- Envisager la possibilité de transférer les procédures relatives à la poursuite d'une infraction établie conformément à la Convention dans les cas où ce transfert est jugé nécessaire dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice (art. 47);
- S'attacher à établir et à renforcer les voies de communication avec les autorités, organismes et services de détection et de répression compétents dans d'autres pays (art. 48).

3.4 Assistance technique nécessaire pour améliorer l'application de la Convention

- Assistance sur le plan législatif en vue de l'élaboration d'une loi relative à la coopération internationale;
- Aide à la rédaction de demandes d'entraide judiciaire en général et de demandes d'entraide relatives au recouvrement d'avoirs en particulier.