

**Notes explicatives sur le
Traité international sur l'échange de données
pour la vérification des déclarations de patrimoine**

Sarajevo, mars 2019

CONTENU

Le traité : vue d'ensemble	3
Préambule	5
Chapitre I : Dispositions générales	8
Article 1 : Objet et champ d'application du traité	8
Article 2 : Définitions	9
Article 3 : Informations échangées.....	10
Article 4 : Échange d'informations sur demande	10
Article 5 : Échange automatique d'informations	14
Chapitre II : Échange d'informations	14
Article 6 : Droit de refuser une demande	14
Article 7 : Données ouvertes et accès direct.....	14
Article 8 : Échange spontané d'informations	16
Article 9 : Confidentialité.....	16
Article 10 : Points focaux.....	19
Article 11 : Coûts	20
Article 12 : Langue.....	20
Chapitre III : Dispositions finales	21
Article 13 : Autres accords ou arrangements internationaux ; droit de l'Union européenne	21
Article 14 : Signature, ratification, acceptation, approbation et adhésion	21
Article 15 : Entrée en vigueur et application provisoire	22
Article 16 : Amendement.....	22
Article 17 : Dénonciation	23
Article 18 : Fonctions du dépositaire	23

Le traité : vue d'ensemble

Pourquoi ce traité est-il nécessaire ?

De nombreux fonctionnaires corrompus dépensent leur richesse réelle **à l'étranger** : ils achètent des biens immobiliers, possèdent des entreprises ou déposent de l'argent sur des comptes bancaires étrangers. Ils favorisent également leurs intérêts privés en utilisant des sociétés étrangères comme intermédiaires. Par exemple, les fonctionnaires peuvent se porter candidats à un appel d'offres dans leur propre ministère par l'intermédiaire d'une société qu'ils possèdent à l'étranger. Cependant, aujourd'hui, les organes d'intégrité chargés de vérifier la véracité des déclarations de patrimoine ne peuvent accéder qu'aux bases de données **nationales** de l'État. Jusqu'à présent, il n'existe aucun mécanisme permettant aux organismes d'intégrité d'échanger des données au niveau international pour leurs contrôles administratifs.

Comment fonctionne le traité ?

En règle générale, les organismes d'intégrité de deux États parties peuvent échanger des données si **les deux** organismes d'intégrité utilisent cette catégorie de données à des fins de vérification. Les organismes d'intégrité peuvent également fournir des données supplémentaires que seul l'État partie requérant utilise pour la vérification des déclarations. Le libellé de ce traité s'inspire largement de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, élaborée conjointement par le **Conseil de l'Europe** et l'**OCDE**.

L'échange administratif de données est-il conforme aux normes internationales ?

Plus de **100 pays** échangent depuis de nombreuses années des données "utiles à la détermination, à l'établissement et à la perception des [...] impôts".¹ Le traité a un champ d'application des données beaucoup plus restreint et ne concerne que les agents publics et les membres de leur famille. La **Cour européenne des droits de l'homme** a approuvé dans une affaire de 2005 la publication en ligne des déclarations de patrimoine.² En outre, la Cour a approuvé en 2015 un échange administratif international, même de données bancaires, à des fins de vérification fiscale.³

Comment ce traité a-t-il été élaboré ?

Ce document est le résultat d'une série de trois ateliers organisés en 2015 et 2016 et de deux réunions de négociation en 2018 (Académie internationale de lutte contre la corruption, Laxenburg, Autriche) et 2019 (Podgorica, Monténégro) avec des représentants des **organismes chargés de l'intégrité** et des représentants des

¹ [Site web de l'OCDE](#) sur le modèle d'accord.

² Wypych c. Pologne, requête n° [2428/05](#), décision du 25 octobre 2005.

³ G.S.B. c. Suisse, requête n° [28601/11](#), arrêt du 22 décembre 2015.

ministères de la justice et des ministères des affaires étrangères de l'Europe du Sud-Est, ainsi qu'avec des représentants des **parties prenantes internationales** (Basel Institute of Governance, RCC, UNODC, PNUD et Banque mondiale). La Commission européenne a également fourni une contribution écrite pour ce traité. Les délégations de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Bulgarie, du Monténégro, de la Macédoine du Nord et de la République de Serbie, ainsi que les observateurs du Kosovo* et de la République de Moldavie, ont finalisé le traité lors des deux réunions de négociation de 2018 et 2019, tandis que les représentants de la Croatie et de la Roumanie ont apporté leur soutien à la formulation des projets antérieurs en 2015 et 2016.⁴La coopération autrichienne au développement a financé la rédaction et la négociation du traité.⁵Le sommet des Balkans occidentaux de 2017 réunissant des dirigeants de l'Union européenne et des Balkans occidentaux a appelé à l'adoption du traité.⁶

⁴ La RAI remercie les personnes suivantes qui ont commenté les versions précédentes de ce traité pour leurs conseils et leur contribution : Ádám Földes, conseiller en plaidoyer, Unité des conventions, Secrétariat de Transparency International ; Pedro Gomes Pereira, spécialiste principal du recouvrement des avoirs, Institut de Bâle sur la gouvernance ; Constantine Palicarsky, responsable de la prévention du crime et de la justice pénale, UNODC ; et Ivana Maria Rossi, spécialiste principale du secteur financier, Banque mondiale. Tilman Hoppe (expert en lutte contre la corruption, Berlin) a élaboré le premier projet de traité et les notes explicatives ; Bardo Fassbender (professeur de droit international, Université de Saint-Gall, Suisse) a revu et amendé le projet, notamment en ce qui concerne les mécanismes du droit international des traités et la conformité aux normes constitutionnelles et des droits de l'homme.

⁵ Les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement celles de la Coopération Autrichienne au Développement ou de toute autre organisation mentionnée.

⁶ Sommet des Balkans occidentaux de Trieste, *déclaration de la présidence italienne* (12 juillet 2017) : "Les participants ont accueilli favorablement la déclaration finale convenue lors de l'atelier (en annexe) qui identifie une série d'engagements visant à améliorer la capacité à répondre à la corruption" ; *Déclaration conjointe contre la corruption* (12 juillet 2017) : "Les gouvernements des Balkans occidentaux sont encouragés à approuver et à adopter le traité international d'échange de données sur la divulgation des actifs et les conflits d'intérêts de l'Initiative régionale de lutte contre la corruption. La mise en place d'un mécanisme d'échange de données entre les organes de contrôle nationaux des Balkans occidentaux renforcera encore la responsabilité des agents publics et fera progresser la lutte contre la corruption au niveau régional."

Préambule

A. Le premier paragraphe du Préambule est tiré de la CNUCC et inscrit le Traité dans le contexte plus large de la lutte contre la corruption. L'un des outils de cette lutte est la "**déclaration de patrimoine**" : La plupart des pays de ce monde exigent que les fonctionnaires divulguent leurs revenus, leurs biens et leurs intérêts financiers.⁷ Les déclarations de patrimoine ont plusieurs objectifs, dont le plus important est de prévenir et de détecter l'abus d'une fonction publique à des fins privées. Les déclarations contribuent également à instaurer un climat d'intégrité en fournissant aux fonctionnaires des indications sur les principes et les comportements éthiques à adopter dans l'exercice d'une fonction publique et en leur rappelant que leur comportement est soumis à un examen minutieux. À cette fin, dans de nombreux pays, divers organismes d'intégrité comparent les déclarations avec les données contenues dans les registres nationaux des terrains et des véhicules, les registres des entreprises privées, les informations sur les comptes bancaires ou les bases de données fiscales. Ce contrôle sert d'incitation au respect des règles d'intégrité.

B. Cependant, de nombreux fonctionnaires corrompus dépendent de leur richesse réelle **à l'étranger** : ils achètent des biens immobiliers, possèdent des entreprises ou déposent de l'argent sur des comptes bancaires étrangers. Il est relativement facile de dissimuler cette richesse. Les fonctionnaires s'abstiennent simplement de divulguer ces avoirs à l'étranger, même si la déclaration de la richesse détenue à l'étranger est obligatoire dans la plupart des systèmes de déclaration, sinon tous.⁸ Il en va de même pour les intérêts privés. Ainsi, les organismes d'intégrité chargés de vérifier la véracité des déclarations de patrimoine doivent avoir accès aux informations détenues par les autorités étrangères. Le présent traité facilite cet échange international de données.

C. A ce stade, la CNUCC encourage " la **coopération internationale** [...] dans les affaires civiles et administratives relatives à la corruption " (article 43 paragraphe 1). En revanche, d'autres dispositions de la CNUCC sur la coopération internationale ne sont pas pertinentes, car elles sont principalement axées sur les affaires pénales (chapitre IV, articles 44-50). Par exemple, l'article 48 paragraphe 1 lit. f de la CNUCC se lit comme suit : Les États parties prennent notamment des mesures efficaces "pour échanger des informations et coordonner les mesures administratives et autres prises, le cas échéant, aux fins de l'identification rapide des infractions visées par la présente Convention." Selon toute apparence, on pourrait soutenir que la vérification des déclarations d'avoirs est une "mesure administrative [...] aux fins de l'identification précoce" de l'enrichissement illégal et d'autres infractions couvertes par la CNUCC. Cependant,

⁷ Voir par exemple : Banque mondiale a.o., *Public Office, Private Interests : Accountability through Income and Asset Disclosure* (2012).

⁸ OCDE, *Déclarations de patrimoine des agents publics - Un outil pour prévenir la corruption* (2011) : Tous les cas nationaux incluent la déclaration des revenus et des biens "à l'étranger".

l'orientation explicitement pénale de cet Article 48 (voir Article 43 paragraphe 1) milite contre sa mention dans le Préambule, puisque ce Traité se concentre sur les vérifications administratives. Un autre article, 52, mentionne explicitement les déclarations de patrimoine et même l'échange international de données. Selon l'article 43 paragraphe 1, il s'agit de l'un des nombreux articles qui ne se limitent pas à la sphère pénale, mais englobent également les mesures administratives et civiles de recouvrement d'avoirs. Cependant, la formulation de son paragraphe 5 se rapporte probablement principalement aux infractions pénales : " Chaque État partie envisage de mettre en place [...] des systèmes efficaces de déclaration de situation financière pour les agents publics concernés [...]. Chaque État Partie envisage également de prendre les mesures nécessaires pour permettre à ses autorités compétentes de partager ces informations avec les autorités compétentes des autres États Parties lorsque cela est nécessaire pour enquêter, réclamer et recouvrer le produit des infractions établies conformément à la présente Convention. "

D. La **résolution 6/4** de la sixième Conférence des États parties à la CNUCC (novembre 2015) est très pertinente dans ce contexte. Elle invite les États parties " à envisager la possibilité de conclure des traités, accords ou arrangements multilatéraux, régionaux ou bilatéraux sur les questions civiles et administratives relatives à la corruption, y compris la coopération internationale, afin de promouvoir la base juridique permettant de faire droit aux demandes d'entraide judiciaire concernant des personnes physiques ou morales en temps voulu et de manière efficace " ; " à informer le Secrétariat des fonctionnaires ou institutions désignés nommés, le cas échéant, comme points de contact en matière d'utilisation des procédures civiles et administratives contre la corruption, y compris pour la coopération internationale " ; "travailler avec le Secrétariat et d'autres organisations internationales de lutte contre la corruption, les donateurs, les fournisseurs d'assistance et les organisations de la société civile concernées, selon qu'il conviendra, pour promouvoir des activités bilatérales, régionales et internationales visant à renforcer l'utilisation des procédures civiles et administratives contre la corruption, y compris des ateliers pour l'échange et la diffusion des expériences et des bonnes pratiques pertinentes" ;⁹

E. Plus de 100 États ont jusqu'à présent utilisé le **modèle d'"accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale"** de l'**OCDE afin** d'échanger formellement des données "pertinentes pour la détermination, l'établissement et la perception des [...] impôts", entre autres.¹⁰ Les autorités fiscales qui vérifient la véracité des déclarations d'impôts utilisent des données telles que les registres des biens immobiliers, des entreprises ou des comptes bancaires. Il en va de même pour la **Convention** concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, élaborée conjointement par

⁹ *Résolution*, ibid, numéros 6, 8 et 9.

¹⁰ *Site de l' OCDE* sur la Convention.

l'OCDE et le Conseil de l'Europe en 1988 et modifiée par un protocole en 2010 (STE 127).¹¹ Elle permet l'échange d'informations, entre autres, pour "l'établissement, l'examen et le recouvrement" des impôts.¹² Ce sont exactement les mêmes informations que les organismes d'intégrité utilisent pour contrôler la véracité des déclarations de patrimoine des agents publics. En effet, les informations déclarées dans les déclarations fiscales et les déclarations de patrimoine se recoupent largement dans la mesure où il s'agit d'informations financières (revenus, patrimoine).¹³ En effet, pour cette raison, ce sont parfois les autorités fiscales qui sont chargées de vérifier les déclarations de patrimoine des agents publics. La Lettonie ou la Macédoine du Nord, par exemple, utilisent ce modèle, conformément aux recommandations internationales.¹⁴ La Convention Conseil de l'Europe/OCDE et le Modèle d'accord de l'OCDE sont donc des points de référence privilégiés pour tout instrument relatif à l'échange international de données par les organismes d'intégrité. C'est pourquoi le présent Traité reprend en grande partie **mot pour mot** les mêmes dispositions que celles prévues par le Conseil de l'Europe et l'OCDE dans le domaine des impôts. Toutefois, ce traité a un champ d'application et une portée beaucoup plus restreints que les accords fiscaux. Par exemple, dans le cadre des conventions fiscales, les données bancaires de tous les citoyens sont automatiquement échangées, y compris le "numéro de compte" et le "solde ou la valeur du compte", ¹⁵alors que dans le cadre de ce traité, cela ne concernerait que les fonctionnaires et seulement dans la mesure où leurs déclarations sont effectivement vérifiées.¹⁶ Ce traité s'inscrit donc bien dans le cadre des accords internationaux sur la coopération des administrations fiscales. Les commentaires du rapport explicatif de la Convention concernant l'assistance

¹¹ [Site web des traités du Conseil de l'Europe](#) ; [site web des traités de l'OCDE](#).

¹² [Rapport explicatif](#) de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale telle qu'amendée par le protocole de 2010, 1er juin 2011, n° 14.

¹³ OCDE, *ibid*, page 43 : "Dans la mesure où les déclarations des agents publics servent à contrôler le patrimoine, la fonction de ces systèmes recoupe celle de l'administration fiscale. En fait, l'administration fiscale devrait être l'organe le plus compétent pour contrôler les revenus et empêcher l'enrichissement à partir de sources illicites, donc non taxées."

¹⁴ OCDE, *Déclarations de patrimoine des agents publics*, *ibid*, page 43 et 37 : "Les autorités fiscales : Il est courant de confier aux autorités fiscales la collecte et le traitement des déclarations des agents publics lorsqu'au moins l'un des objectifs est de contrôler le patrimoine. Le raisonnement est évident : le contrôle de tous les revenus, et pas seulement de ceux des agents publics, est généralement l'une des principales tâches des autorités fiscales.", page 38 (exemple de la Lettonie) ; ReSPA, [Étude comparative](#) - Les déclarations de revenus et de patrimoine dans la pratique (2013), à la page 103 (exemple de la Macédoine du Nord) ; [Recommandation des Balkans occidentaux sur la divulgation des finances et des intérêts par les agents publics](#) (ReSPA 2014), recommandation E.3 : "Pour des raisons d'efficacité, l'expertise financière existante, par exemple dans l'administration fiscale, peut être utilisée pour les audits financiers."

¹⁵ Article 2 (2) d, Conseil de l'Union européenne, [Protocole de modification de l'accord](#) entre la Communauté européenne et la Confédération suisse prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts, 21 mai 2015.

¹⁶ Tous les pays n'utilisent pas les informations bancaires à des fins de vérification, voir par exemple ReSPA, *Comparative Study*, *ibid*, page 12.

administrative mutuelle en matière fiscale constituent une source de référence qui complète les notes explicatives du présent traité.¹⁷

F. Le traité repose sur cinq **principes fondamentaux** :

- L'échange administratif de données étant **limité** aux **fins** de la vérification des déclarations de patrimoine (article 1) ;
- Coopération **volontaire** (article 6) ;
- Applicabilité à un large éventail de **systèmes de divulgation** (article 1, paragraphe 2) ;
- L'échange de données étant limité aux **limites juridiques** de la Partie requérante et de la Partie requise (article 4 paragraphe 2 (c), article 6 paragraphe 1) ;
- Protection des données et **confidentialité** (article 9).

Chapitre I : Dispositions générales

Article 1 : Objet et champ d'application du traité

A. Le paragraphe 1, phrase 1, indique clairement que le Traité relève de la coopération **administrative**, comme l'est, par exemple, la Convention Conseil de l'Europe/OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, conformément à son article 1.

B. Le paragraphe 1, phrase 2, est tiré de l'article 1 du modèle d'accord de l'OCDE. Elle restreint l'application de ce traité à la vérification administrative des déclarations de situation financière et d'intérêts des agents publics.

C. Tous les systèmes **fiscaux** de ce monde diffèrent quant à savoir qui ils taxent, sur la base de quelles conditions, et par quelles procédures les administrations fiscales collectent les impôts et contrôlent leur respect. Les différences peuvent être flagrantes : alors que certains pays considèrent les déclarations fiscales comme des données personnelles confidentielles, elles sont accessibles au public dans d'autres (par exemple, en Finlande et en Norvège) ; par ailleurs, certains pays accordent des avantages fiscaux aux unions entre personnes de même sexe, tandis que d'autres ne le font pas et criminalisent même ces unions. Ces différences sont en général sans importance lorsque les pays échangent entre eux des données en matière fiscale. Tant que l'¹⁸une des principales catégories d'imposition est concernée, le modèle d'accord

¹⁷ *Rapport explicatif*, ibid.

¹⁸ Voir par exemple le cas de la Suède et du Liberia, qui ont conclu un "Accord pour l'échange de renseignements en matière fiscale" basé sur le modèle de l'OCDE, *site web de l'OCDE*.

de l'OCDE s'applique (conformément à son article 3). Il en va de même pour la Convention Conseil de l'Europe/OCDE (STE 127), article 2.

D. Il est évident que la même approche s'applique dans le domaine des **déclarations de patrimoine**. Tous les systèmes de déclaration de patrimoine diffèrent dans des détails plus ou moins importants. Cependant, ils ont tous le même objectif : renforcer l'intégrité par la transparence sur les finances et les intérêts personnels des agents publics et des personnes qui leur sont proches. En ce qui concerne les sanctions, le modèle d'accord de l'OCDE prévoit l'échange de données, que la même sanction ou toute autre sanction s'applique ou non "en vertu des lois de la partie requise" (article 5, paragraphe 1, du modèle d'accord). Le présent traité adopte la même approche à l'article 1, paragraphe 2.

E. Tous les pays d'Europe du Sud-Est, d'Europe centrale et d'Europe de l'Est disposent d'une certaine forme de cadre de divulgation pour les agents publics. De nombreux pays d'Europe occidentale et hors d'Europe le font également. Cependant, il existe une **minorité** de pays dans le monde sans système de divulgation. Au cas où l'un de ces pays souhaiterait soutenir unilatéralement l'échange international de données, le paragraphe 3 prévoit cette option. Cela pourrait être pertinent pour des pays comme le Liechtenstein, qui n'ont pas de système de déclaration de patrimoine,¹⁹ mais qui pourraient être intéressés à soutenir les efforts d'autres États pour améliorer l'intégrité.

Article 2 : Définitions

A. Les définitions des alinéas a à c reflètent le travail effectué par le Conseil de l'Europe/GRECO, l'²⁰OCDE, l'²¹ONU DC²² et la Banque mondiale, ainsi que par²³ des organisations régionales telles que l'Organisation des États américains (OEA),²⁴ l'Initiative régionale de lutte contre la corruption (IRLC)²⁵ ou l'École régionale d'administration publique (ERAP).²⁶

¹⁹ Voir le rapport d'évaluation du GRECO sur le Liechtenstein (*Eval I/II Rep (2011) 1E*), au para. 110.

²⁰ GRECO, *Leçons tirées des trois cycles d'évaluation (2000-2010)*, 2012, p. 14 ; son quatrième cycle d'évaluation inclut la " déclaration de patrimoine, de revenus, de dettes et d'intérêts " ; *Projet de partenariat oriental du Conseil de l'Europe, Manuel du praticien* sur le traitement et l'analyse des déclarations de revenus et de patrimoine des agents publics, 2014.

²¹ OCDE, *Déclarations de patrimoine pour les agents publics*, *ibid.*

²² Initiative de recouvrement des avoirs volés de la Banque mondiale/UNODC, *Déclarations de revenus et de biens (DA)* : Tools and Trade-offs, 2012 ; Groupe de la Banque mondiale/Initiative de recouvrement des avoirs volés de l'ONU DC, *Public Office, Private Interests*, *ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Loi type sur la déclaration des intérêts, des revenus, du patrimoine et des obligations des personnes exerçant des fonctions publiques, 2013, *SG/MESICIC/doc.344/12 rev. 2.*

²⁵ RAI, *Règles et expériences sur les questions d'intégrité*, 2012.

²⁶ Recommandation des Balkans occidentaux sur la divulgation des finances et des intérêts par les agents publics (2014), *ibid.*

B. Comme c'est le cas pour les déclarations fiscales,²⁷ il existe des vérifications ciblées et aléatoires des déclarations de patrimoine. Ainsi, lorsque le GRECO a constaté l'absence de mécanismes de vérification, il a recommandé de "coupler le système de déclaration avec un mécanisme de contrôle efficace (y compris des vérifications aléatoires)".²⁸ Cependant, ce traité ne s'applique en principe qu'aux vérifications **ciblées** (voir article 4, paragraphe 1).

C. L' article 10 détaille davantage les fonctions des **points focaux**.

Article 3 : Informations échangées

A. L'article 3 énumère les catégories d'informations que les Parties peuvent en principe échanger entre elles. Les registres sur les sociétés, les trusts et les entités similaires sont essentiels pour déterminer si les avoirs obtenus illégalement sont indirectement détenus par le biais d'une ou de plusieurs entités intermédiaires, constituées ou non en société, ou de constructions juridiques dont le déclarant ou sa famille est le bénéficiaire effectif.

B. Les parties n'échangent des données que dans la mesure où les catégories d'informations utilisées par les deux parties se chevauchent.

C. Le paragraphe 2 n'empêche pas une Partie de fournir volontairement des données, que seule l'autre Partie peut utiliser pour la vérification des déclarations d'actifs. Par exemple, la Partie A peut avoir accès au registre (ouvert) de la propriété intellectuelle mais ne peut pas utiliser les données pour ses propres déclarations d'actifs. La Partie A peut fournir ces données volontairement à la Partie B, si la Partie B peut obtenir ces données en vertu de sa propre législation nationale.

Article 4 : Échange d'informations sur demande

A. Cet article s'inspire largement de l'article 5 du Modèle d'accord de l'**OCDE**. La Convention Conseil de l'Europe/OCDE (STE 127) prévoit un mécanisme similaire dans son article 5. Les deux dispositions dépendent en pratique du principe de réciprocité :²⁹ Les points focaux ne continueront à échanger des informations que si le soutien est mutuel dans le temps. Nonobstant les accords bilatéraux conclus au cas par cas, l'article 4 s'applique principalement aux vérifications ciblées.

B. Lorsqu'un organisme d'intégrité dispose d'une indication sur le **pays étranger** dans lequel un ou plusieurs agents publics ont pu dépenser leur fortune (non déclarée), il est évident de coopérer avec ce pays pour l'échange de données. Toutefois, en

²⁷ Voir par exemple : OCDE, *Utilisation des programmes d'audit aléatoire* (2004), 51 pages.

²⁸ Voir par exemple le rapport d'évaluation du GRECO sur la Bosnie-Herzégovine (*Eval IV Rep (2015) 2E*), recommandation v.

²⁹ Voir par exemple Robert O. Keohane, Reciprocity in international relations, *International Organization* (1986), Vol. 40, No. 1, p. 1-27.

l'absence d'une telle indication, la question suivante se pose : L'organisme d'intégrité doit-il envoyer des demandes d'informations aléatoires à des pays étrangers, et si oui, à quels pays ? On pourrait sélectionner les pays sur la base des critères suivants :

- **Frontières partagées** : Les citoyens de certains pays voisins dépensent souvent leur argent de manière transfrontalière, notamment lorsque les déplacements entre les frontières sont faciles.
- La **langue** : Lorsque les citoyens et/ou les entreprises d'un pays étranger parlent la même langue que dans le pays d'origine, cela facilite les investissements étrangers des fonctionnaires.
- **Attractivité** pour les investissements : Certains pays d'une région peuvent être une destination attrayante pour l'investissement dans des catégories spécifiques d'actifs. Par exemple, la Croatie ou le Monténégro offrent des propriétés balnéaires attrayantes pour les investissements des étrangers des pays voisins. La facilité de franchissement des frontières et la similarité des langues sont des incitations supplémentaires. De même, l'Autriche pourrait être traditionnellement considérée comme un centre financier répondant aux besoins des clients des Balkans ou d'Europe de l'Est, certaines de ses banques ayant des succursales dans la région.
- **Les schémas** : Les analyses des autorités fiscales, des unités de lutte contre le blanchiment d'argent ou de l'organisme d'intégrité lui-même peuvent indiquer que certaines destinations se sont avérées attrayantes pour les citoyens qui souhaitaient cacher leur richesse par le passé.
- Une **information spontanée** peut également déclencher une demande d'information (voir ci-dessous les commentaires sous l'article 8).
- **Echantillon aléatoire** : Les fonctionnaires défieront toujours les modèles et la logique d'investissement de leur richesse (non déclarée). Ils pourraient préférer certaines régions pour des raisons personnelles ou en raison de connexions individuelles. Toutefois, les organismes de contrôle de l'intégrité ne pourront fonder leurs demandes sur des échantillons aléatoires que dans certaines limites : Il serait tout simplement disproportionné d'envoyer des demandes d'information pour 100 agents publics à une multitude de pays étrangers. Dans la plupart des cas, les organismes d'intégrité de ces pays étrangers ont déjà du mal à obtenir des données pour vérifier les déclarations de leurs propres agents publics.

C. Le paragraphe 3 est tiré de l'article 5, paragraphe 2, du modèle d'accord de l'OCDE. Dans ce contexte, l'article 6 paragraphe 1 est important. Les organismes

d'intégrité des différents pays ont accès à une gamme différente d'informations.³⁰ La Partie requise n'est tenue de fournir que les informations auxquelles l'organisme d'intégrité a **légalement accès**. Si l'organisme de protection de l'intégrité de la Partie requise n'a par exemple accès qu'au registre des biens immobiliers, des entreprises et des véhicules, il ne sera pas tenu de fournir à la Partie requérante des informations provenant d'un registre des comptes bancaires. Toutefois, dans la mesure où la législation de la Partie requérante le permet, il peut le faire volontairement. Il en va de même pour les informations "en possession ou sous le contrôle d'une personne relevant de la juridiction de la Partie requise" : si l'organisme d'intégrité requis n'a pas accès à ces informations, il ne sera pas tenu de les fournir (article 6, paragraphe 1). Le paragraphe 3 n'exige pas que la partie requérante démontre "des raisons de croire que les informations demandées sont détenues dans la partie requise" (article 5 paragraphe 5 lit. d du modèle d'accord de l'OCDE). Ce traité se concentre sur les données contenues dans les bases de données étatiques ; il va de soi que les données contenues dans les bases de données étatiques de la partie requise sont également détenues par celle-ci. La vérification des déclarations fiscales utilise une base d'informations plus large. C'est pourquoi le Modèle d'accord de l'OCDE contient une disposition supplémentaire.

D. Les paragraphes 4 et 5 sont tirés de l'article 5, paragraphe 6, du modèle d'accord de l'OCDE.

E. Le paragraphe 7 précise qu'une demande d'information peut non seulement porter sur un agent public individuel, mais aussi contenir une **liste** de plusieurs agents publics choisis au hasard. Par exemple, les médias peuvent signaler qu'un nombre important de politiciens étrangers des pays A et B possèdent des propriétés côtières dans le pays C. Les pays A et B auront intérêt à vérifier, au moins pour un échantillon de leurs agents publics, si l'un de ces biens ne figure pas dans les déclarations de patrimoine (voir dans ce cas également le commentaire de l'article 8). Il convient de noter dans ce contexte que la nouvelle directive 2014/107/UE sur "l'échange automatique obligatoire d'informations dans le domaine de la fiscalité" prévoit un échange annuel automatisé de données pour tous les titulaires étrangers de comptes bancaires, y compris le solde ou la valeur du compte. L'³¹échange de données ne tient pas compte du fait que les comptes bancaires sont correctement déclarés à des fins fiscales ou non. Il en va de même pour le nouvel accord entre l'Union européenne et la

³⁰ Voir par exemple le Rapport d'évaluation du GRECO sur l'Estonie (*Greco Eval II Rep (2003) 4E*), au para. 54 : " Certains interlocuteurs ont estimé que leurs pouvoirs étaient insuffisants car il était difficile en pratique d'accéder aux données nécessaires à des fins de vérification " ; le GRECO a donc recommandé " de revoir le système de déclaration de patrimoine et d'intérêts des agents publics, notamment en ce qui concerne l'accès aux données nécessaires au contrôle de ces déclarations " (Recommandation ix).

³¹ Article 1 paragraphe 2 (b), *Directive 2014/107/UE du Conseil* du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

Suisse sur l'échange de données fiscales. L'³²échange de données en vertu de ce traité sera certainement une mesure moins intrusive, tant en termes de nombre que de sensibilité des informations (voir le commentaire E sur le préambule).

F. Le paragraphe 8 fait référence à un modèle de demande à utiliser par une Partie requérante, qui est annexé au Traité. Ce modèle est destiné à faciliter les demandes. Il peut être modifié à tout moment par les Points Focaux sur une base bilatérale ou multilatérale. Vous trouverez ci-dessous un exemple de formulaire de demande rempli :

1.	Point focal demandeur :	Agence anti-corruption, pays X
2.	Coordonnées (courriel, numéro de téléphone) :	declarations@ACA.x, +386-879 09 883
3.	Nom/poste du personnel :	M. Vlad Miller, inspecteur principal
4.	Nom du déclarant :	Mlle. Софија Бејкер
5.	Alias, translittération(s) :	Mme Sophia Baker / Sofia Bakr / Sofija Bakr
6.	Date de naissance (JJ/MM/AAAA) :	06/08/1975
7.	Nationalité	X-ian
8.	Genre	Homme <input type="checkbox"/> Femme <input checked="" type="checkbox"/>
9.	Identifiant personnel (type et numéro) :	Numéro citoyen : C74KJML
10.	Type de vérification :	Ciblé <input type="checkbox"/> aléatoire <input checked="" type="checkbox"/>
11.	Motif de la déclaration (fonction officielle, membre de la famille de l'agent public)	Maire de Citygrad
12.	Quelles sont les informations demandées ? (nom de l'entreprise, plaque d'immatriculation, etc.) :	Le déclarant détient-il des actions d'une société dans votre pays sous le nom de "Bakr Ltd". (ou alias) ? Le déclarant est également propriétaire de "Construction Ltd." dans le pays demandeur. La société "Construction Ltd." détient-elle des actions de la société "Bakr Ltd." dans votre pays ?
13.	Veuillez transmettre les informations par :	Email <input type="checkbox"/> Fax <input type="checkbox"/> Lettre <input type="checkbox"/> Autre <input type="checkbox"/> Téléphone <input checked="" type="checkbox"/> _____

³² Conseil de l'Union européenne, *Protocole de modification de* l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts, 21 mai 2015.

14. Commentaires supplémentaires :	Aucun
------------------------------------	-------

Article 5 : Échange automatique d'informations

L'article 5 est fondé sur l'article 5A du "Modèle de protocole visant à permettre l'échange **automatique** et spontané de renseignements dans le cadre d'un AERF [Accord d'échange de renseignements fiscaux]" de l'OCDE.³³ Pour l'échange automatique de données fiscales en vertu de la Directive de l'UE, voir ci-dessus, article 4, commentaire F. Il convient de mentionner que la Convention Conseil de l'Europe/OCDE (STE 127) prévoit également "l'échange automatique de renseignements" dans son article 6. On ne sait pas encore si les Parties utiliseront cet outil. Alors que dans le domaine fiscal, l'échange automatique de données à grande échelle est une pratique courante pour les administrations fiscales (voir ci-dessus le commentaire F, Directive de l'UE), ce n'est pas le cas pour la vérification des déclarations de patrimoine. Toutefois, le traité prévoit une telle option, si le besoin d'un échange automatique se fait sentir à l'avenir.

Chapitre II : Échange d'informations

Article 6 : Droit de refuser une demande

A. Le paragraphe 1 fournit une liste de motifs de refus d'une demande. Le terme "*ordre public*" à l'alinéa c se réfère en particulier aux informations qui concernent les intérêts vitaux de la Partie requise.³⁴ Les Parties peuvent également refuser de donner suite aux demandes d'information pour des raisons de **quantité** (alinéa d). Cela peut être important si un pays particulier est "inondé" de demandes.

B. Les alinéas a à c du paragraphe 1 sont repris plus ou moins textuellement des paragraphes 1, 2 et 4 de l'article 7 du **Modèle d'accord de l'OCDE**. Les paragraphes 3, 5 et 6 du Modèle d'accord de l'OCDE ne sont pas pertinents dans le contexte des déclarations de patrimoine. Les alinéas d et e tiennent compte de la charge de travail et des éventuelles limites factuelles à l'obtention de données auxquelles les organismes d'intégrité peuvent être confrontés. Voir également le commentaire D sous l'article 4.

Article 7 : Données ouvertes et accès direct

A. Certaines informations pertinentes pour la vérification des déclarations d'actifs sont **ouvertement** accessibles au public. Par exemple, en Croatie, le "Registre des entités commerciales" est librement accessible et gratuit et offre un outil de recherche complexe en croate et en anglais. Dans les ³⁵faits, les informations sont déjà accessibles

³³ [Modèle de protocole en date](#) de 2015.

³⁴ Modèle d'accord de l'OCDE, commentaire 46 sur l'article 5.

³⁵

à l'organisme d'intégrité d'un autre pays. Néanmoins, le traité donnerait une base juridique solide à l'utilisation de ces informations et mandaterait l'organisme d'intégrité étranger. Le paragraphe 1, phrase 2, énonce une évidence : les données qui sont accessibles à tous peuvent être utilisées en dehors des restrictions de l'article 9. Dans ce contexte, il est important de garder à l'esprit que la jurisprudence de la **Cour européenne des droits de l'homme** fait en réalité des informations contenues dans les déclarations de patrimoine des données ouvertes (voir ci-dessous le commentaire H. sur l'article 9).

B. Le paragraphe 2 vise à faciliter les efforts de recherche des **utilisateurs étrangers**. Le fichier central doit notamment contenir des informations sur les langues dans lesquelles les bases de données sont disponibles et sur les paramètres qui peuvent être recherchés.

C. Le paragraphe 3 suit un raisonnement similaire à celui du paragraphe 1. Lorsque tout citoyen d'une Partie peut en principe **accéder** à certaines informations, la Partie peut accorder cette possibilité également à l'organe chargé de l'intégrité d'une autre Partie au Traité.

D. Le paragraphe 4 est une caractéristique supplémentaire dans le contexte des données ouvertes. Une fois que les données sont ouvertes au grand public, elles peuvent être utilisées à n'importe quelle fin, en dehors des limites des articles 1 et 9. Par exemple, "les normes internationales de lutte contre le blanchiment d'argent exigent des banques qu'elles disposent de systèmes de gestion des risques permettant d'identifier si les clients sont des PEP [personnes politiquement exposées]. Les banques effectuent généralement des vérifications avant d'établir une relation d'affaires avec un nouveau client."³⁶Dans ce contexte, le formulaire de déclaration étrangère "fournit un important "instantané" que la banque peut utiliser pour comparer les informations fournies par le client ou avec l'activité du compte." Afin ³⁷de faciliter l'accès, les organismes d'intégrité pourraient fournir une traduction anglaise du formulaire de déclaration sur leur site web, de sorte que tout **étranger** consultant les formulaires de déclaration en ligne aurait au moins une version anglaise accessible. Une option plus avancée serait par exemple le système géorgien, où une interface utilisateur bilingue fournit toutes les informations en géorgien et en anglais. ³⁸Ainsi, par exemple, une banque allemande exerçant une diligence raisonnable sur un nouveau client étranger pourrait vérifier si une déclaration de patrimoine de son pays d'origine fournit des informations. Un autre exemple est le cas des ONG françaises qui ont révélé que des

³⁶ Banque mondiale/Ivana Rossi, *Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons* (2012), page 8.

³⁷ Banque mondiale, *Politically Exposed Persons, Preventive Measures for the Banking Sector* (2010), anglais/russe, page xvii/Recommandation 3.

³⁸

fonctionnaires de haut niveau de divers pays africains "avaient acquis en France des millions d'euros d'avoirs qui ne pouvaient être le fruit de leurs salaires officiels." ³⁹

E. La **translittération des** noms entre des langues utilisant des caractères différents (par exemple, cyrillique, arabe, latin) est une question à prendre en compte dans la pratique. Il existe des tableaux de translittération officiels dans certains pays (par exemple pour épeler un nom en caractères cyrilliques originaux en caractères latins). Cependant, on ne peut pas toujours s'attendre à ce que la translittération suive les directives officielles (ou même seulement semi-officielles). Ainsi, par exemple, une demande de la Serbie à la Croatie devrait contenir une mise en garde quant à l'éventuelle orthographe latine du nom de l'agent public (voir annexe au traité : formulaire de demande).

Article 8 : Échange spontané d'informations

Cet article est tiré textuellement du "Modèle de protocole visant à permettre l'échange automatique et spontané de renseignements dans le cadre d'un AERF [Accord d'échange de renseignements fiscaux]" de l'OCDE, article 5B. ⁴⁰Par exemple, les médias peuvent révéler que "de nombreux hommes politiques" et "hauts fonctionnaires" du pays A possèdent des "propriétés dans des zones touristiques" du pays B. ⁴¹Dans ce cas, le correspondant du pays B pourrait alerter le correspondant du pays A sur le risque que certaines de ces propriétés ne soient pas déclarées dans le pays A. Le correspondant du pays A peut donner suite à cette information spontanée en comparant sa liste de hauts fonctionnaires (ou un échantillon aléatoire) et le registre immobilier du pays B. De même, l'information spontanée peut concerner des cas individuels. Les accords complémentaires sur les procédures prévues à l'article 8, phrase 2, sont purement facultatifs. Il convient de mentionner que la Convention Conseil de l'Europe/OCDE (STE 127) prévoit également l'échange spontané d'informations dans son article 7.

Article 9 : Confidentialité

A. Toutes les grandes **normes internationales** sur la protection des données fixent des limites aux échanges transfrontaliers de données. Le rapport explicatif de la Convention Conseil de l'Europe/OCDE fait référence aux textes suivants : ⁴²la "Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des

³⁹ Global Witness a.o., [communiqué de presse du 31 janvier 2008](#), "La France doit rouvrir l'enquête sur les pots-de-vin présumés des dirigeants africains".

⁴⁰ Ibid ; voir également l'OCDE, [Module sur l'échange spontané d'informations](#) (2006).

⁴¹ Voir par exemple : Independent Balkan News Agency ([22 mars 2013](#)), " Russiens put properties owned in Montenegro for sale ".

⁴² [Rapport explicatif](#) de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale telle qu'amendée par le Protocole de 2010, au n° 216.

données à caractère personnel" du Conseil de l'Europe (STE 108) ⁴³et les "Recommandations du Conseil concernant les lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données à caractère personnel" de l'OCDE. ⁴⁴On pourrait également mentionner dans ce contexte le Règlement général sur la protection des données de l'Union européenne. ⁴⁵

B. Les paragraphes 1 et 2 sont repris textuellement de l'article 22 de la Convention du **Conseil de l'Europe/OCDE** concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, seule la référence aux "impôts" étant remplacée par "déclarations de patrimoine". Les commentaires respectifs du Rapport explicatif de la Convention s'appliquent donc en conséquence.⁴⁶ Le mot "secret" dans la Convention du Conseil de l'Europe/OCDE ne doit pas être compris dans le sens de "lois de protection du secret d'Etat", ⁴⁷mais dans le sens de la vie privée et de la protection des données personnelles.⁴⁸ Afin d'éviter toute confusion avec les "secrets d'État", le présent traité utilise plutôt le mot "confidentiel". La convention du Conseil de l'Europe autorise l'utilisation des informations échangées également pour "l'exécution ou les poursuites en matière de [...] taxes". Dans le domaine des impôts, les infractions relatives aux déclarations fiscales erronées concernent principalement la fraude fiscale criminelle. Dans le domaine des déclarations de patrimoine, ces infractions concernent principalement la fourniture de fausses informations. ⁴⁹Dans la majorité des cas, cependant, les infractions sont de nature disciplinaire ou administrative. ⁵⁰

C. L'article 8 du modèle d'accord de l'OCDE et l'article 6, paragraphe 2, du nouvel accord entre la Communauté européenne et la Suisse sur l'échange de données fiscales ⁵¹contiennent des dispositions similaires sur la **protection des données**.

D. Dans la plupart des cas, les Parties fourniront des données concernant non pas leurs propres citoyens, mais un **étranger**, c'est-à-dire un agent public d'une autre Partie. Toutefois, cela ne signifie pas que le niveau de protection des données pourrait être inférieur : les normes de protection de la vie privée s'appliquent à toutes les personnes, qu'elles soient citoyennes ou non. En outre, les agents publics peuvent avoir une double nationalité (par exemple, moldave et roumaine), ou les membres de leur famille

⁴³

⁴⁴

⁴⁵ [Règlement \(UE\) 2016/679](#).

⁴⁶ Rapport explicatif de la Convention, *ibid*, au n° 216.

⁴⁷ Voir par exemple la loi croate de 2007 sur la confidentialité des données, qui distingue les catégories "Top secret, secret, confidentiel, restreint" (article 4).

⁴⁸ Rapport explicatif de la Convention, *ibid*.

⁴⁹ OCDE, Déclarations de patrimoine pour les agents publics, *ibid*, page 16.

⁵⁰ OCDE, *ibid* ; Banque mondiale a.o., Public Office, Private Interests, *ibid*, page 79.

⁵¹ Article 6, paragraphe 1, Conseil de l'Union européenne, Protocole d'amendement, *ibid*.

peuvent être des citoyens étrangers. Dans ces cas, ils pourraient être citoyens d'une Partie qui fournit des données à la Partie où l'agent public occupe son poste.

E. Conformément à l'article 16 paragraphe 3 du Modèle d'accord de l'OCDE, l'article 17 paragraphe 2 garantit que les obligations d'une Partie en vertu de l'article 9 restent en vigueur même après que cette Partie a dénoncé le Traité. Le même résultat serait obtenu pour toutes les Parties si le Traité en tant que tel était dénoncé conformément à l'article 54 lit. b de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

F. Un pays qui souhaite utiliser des informations obtenues en vertu du présent Traité dans le cadre d'une procédure pénale non liée aux déclarations de patrimoine devra engager dès le départ une procédure distincte d'**entraide judiciaire** en matière pénale. Dans ce cas, la Partie requise pourrait toujours refuser de coopérer comme le prévoient les dispositions du mécanisme d'entraide judiciaire en matière pénale, même si elle a déjà fourni les mêmes informations en vertu du présent Traité. Par exemple, l'échange de données en vertu de ce Traité pourrait révéler qu'un agent public de la Partie A a omis de déclarer la propriété d'un bien immobilier situé dans la Partie B. L'information peut être utilisée dans une procédure contre l'agent public pour déclaration illicite d'actifs. Toutefois, l'information ne peut pas être utilisée comme preuve dans un procès contre l'agent public pour détournement de fonds. Les autorités chargées de l'application de la loi devraient engager une procédure d'entraide judiciaire, par exemple sur la base de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.⁵²

G. Le paragraphe 3 est repris mot pour mot de l'article 22 paragraphe 4 phrase 1 de la Convention Conseil de l'Europe/OCDE. La phrase 2 du paragraphe 4 et le paragraphe 3 de l'article 22 de la Convention du Conseil de l'Europe/de l'OCDE ne sont pas pertinents pour ce Traité, car la coopération ne vise que les données accessibles et utilisées dans la Partie requise (article 6 paragraphe 1). L'article 9 du présent Traité a une portée moindre que l'article 22 de la Convention Conseil de l'Europe/OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Alors que cette dernière prévoit au paragraphe 4 que les informations peuvent être utilisées par des **tiers**, le présent traité ne le fait pas : dans le domaine des déclarations de patrimoine, une utilisation plus large ne semble pas pertinente.

H. Il est important de noter que dans une affaire récente,⁵³ la **Cour européenne des droits de l'homme a approuvé** l'échange administratif international de données bancaires à des fins de vérification fiscale. Les États-Unis et la Suisse avaient conclu un accord administratif concernant les données bancaires d'un maximum de 52 000 clients

⁵² De 1959, *ETS 30*.

⁵³ G.S.B. c. Suisse, requête n° *28601/11*, arrêt du 22 décembre 2015 (disponible uniquement en français). Les informations contenues dans ce paragraphe sont largement extraites de : Cour européenne des droits de l'homme, *Note d'information 191* - décembre 2015, page 19.

américains en Suisse ("accord 09"). La Cour a examiné l'échange de données dans le cadre de cet accord et n'a constaté aucune violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect de la vie privée). En ce qui concerne la nécessité de la mesure, la Cour a souligné que l'échange de données ne concernait que les coordonnées bancaires du requérant, c'est-à-dire des informations purement financières. Aucun détail privé ni aucune donnée étroitement liée à son identité, qui aurait mérité une protection renforcée, n'avait été transmis. La Cour a affirmé une large marge d'appréciation du gouvernement suisse à cet égard. La Cour a également relevé plusieurs garanties procédurales effectives et réelles dont disposaient les citoyens concernés pour contester l'échange de données. En outre, la Cour n'a pas constaté que la pratique restrictive antérieure des autorités suisses en matière de coopération administrative dans le domaine fiscal ait créé une éventuelle espérance légitime du requérant selon laquelle il pourrait continuer à placer ses avoirs en Suisse sans aucune surveillance des autorités américaines compétentes, ou même simplement sans la possibilité d'enquêtes rétroactives.

I. La décision susmentionnée de la Cour européenne des droits de l'homme concerne les citoyens ordinaires. Néanmoins, la Cour a approuvé l'échange de données internationales, même s'il s'agissait de l'une des données privées les plus protégées, à savoir les données bancaires. Pour les fonctionnaires, le niveau de protection de la vie privée est encore plus faible. En 2005, la Cour a décidé que la **publication en ligne** des déclarations de patrimoine en question était justifiée : "[L]e grand public a un intérêt légitime à s'assurer de la transparence de la politique locale et l'accès aux déclarations par Internet rend l'accès à ces informations efficace et facile. Sans cet accès, l'obligation n'aurait pas d'importance pratique ni d'incidence réelle sur le degré d'information du public sur le processus politique. [La Cour estime que c'est précisément ce caractère exhaustif [des données déclarées] qui fait qu'il est réaliste de penser que les dispositions contestées atteindront leur objectif de donner au public une image raisonnablement exhaustive de la situation financière des conseillers municipaux. " ⁵⁴Ainsi, la Cour a étayé de sa sécurité juridique la mise en œuvre des systèmes de déclaration de patrimoine conformément à l'article 8 para. 5 et l'article 52 para. 5 DE LA CNUCC.

Article 10 : Points focaux

A. Les demandes d'information doivent être acheminées par une seule autorité dans chaque partie. Toute autre solution serait irréalisable et entraînerait un désordre entre les organismes publics qui gèrent les bases de données. Cet article suit donc le même raisonnement que l'article 3 paragraphe 1 (b) du Modèle d'accord de l'OCDE. Il utilise le terme "**point focal**" au lieu de "autorité compétente" afin d'éviter toute confusion linguistique entre les deux accords. La **résolution 6/4** de la sixième

⁵⁴ Wypych c. Pologne, requête n° [2428/05](#), décision du 25 octobre 2005.

Conférence des États parties à la CNUCC (novembre 2015) utilise également le terme " Point focal " en demandant aux États membres " d'informer le Secrétariat des fonctionnaires ou institutions désignés, le cas échéant, comme **points focaux** en matière d'utilisation des procédures civiles et administratives contre la corruption, y compris pour la coopération internationale ".⁵⁵

B. Le paragraphe 3 est important pour la **transparence** publique, pour l'évaluation des performances des Parties, et pour justifier le refus de coopération en raison de la surcharge de travail.

C. Le paragraphe 4 est une clause conçue pour être **auto-exécutoire**.⁵⁶ Elle ne nécessitera donc pas de législation nationale supplémentaire, une fois que le Traité aura été ratifié par une Partie. Les Parties peuvent bien entendu modifier leur législation nationale si elles souhaitent traduire cette disposition dans une loi pour une raison ou une autre. Cependant, de nombreuses constitutions disent même explicitement que cela n'est pas nécessaire (voir par exemple l'article 122, paragraphe 1, de la Constitution de la République d'Albanie : "Tout accord international qui a été ratifié fait partie du système juridique interne après sa publication dans le Journal officiel de la République d'Albanie. *Il est mis en œuvre directement, à l'exception des cas où il n'est pas auto-exécutoire et où sa mise en œuvre nécessite l'adoption d'une loi*"⁵⁷).

Article 11 : Frais

Cet article est calqué sur l'article 9 du modèle d'accord de l'OCDE. Afin de simplifier la coopération, il fait de la gratuité de la coopération la norme. Les parties peuvent s'écarter de cette norme. Toutefois, pour la mise en œuvre de cet article, il est important de garder à l'esprit que la norme internationale veut que "les frais ordinaires engagés pour fournir l'assistance soient à la charge de l'État requis" (art. 26 de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, telle qu'amendée par le Protocole de 2010 ; on trouve une formulation similaire dans d'autres conventions sur l'assistance internationale).

Article 12 : Langue

Cet article est repris plus ou moins textuellement de l'article 11 du modèle d'accord de l'OCDE. La raison d'être de cette disposition est évidente et ne nécessite aucune explication.

⁵⁵ No. 9, *ibid.*

⁵⁶ À propos de ce concept, voir par exemple Commission de Venise, Rapport sur la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme en droit interne et le rôle des tribunaux, [CDL-AD\(2014\)036](#), n° 20.

⁵⁷ C'est nous qui soulignons.

Chapitre III : Dispositions finales

Article 13 : Autres accords ou arrangements internationaux ; droit de l'Union européenne

A. Le paragraphe 1 de l'article 13 est repris plus ou moins mot pour mot de l'article 12 du Modèle d'accord de l'OCDE. La raison d'être de cette disposition est évidente et ne nécessite pas d'explication.

B. L'article 13, paragraphe 2, traite de la situation juridique des États membres de l'Union européenne qui sont devenus Parties au Traité. Conformément à la doctrine de la primauté du droit de l'Union européenne, le paragraphe stipule que le Traité ne restreint ni ne porte atteinte aux obligations des États membres de l'Union européenne découlant du droit de l'Union européenne. Dans le cas improbable d'un conflit entre une obligation découlant du traité et une obligation découlant du droit communautaire, cette dernière prévaudrait.

Article 14 : Signature, ratification, acceptation, approbation et adhésion

A. Les deux phases ultérieures de signature et de ratification (ou l'une des autres formes d'expression du consentement à être lié par le traité) sont conformes à la pratique habituelle des États. Normalement, les États sont d'abord invités à signer un traité à l'occasion d'une cérémonie ou d'une conférence convoquée à cet effet. Ensuite, les États ont généralement la possibilité de signer le traité en un lieu désigné dans le traité, comme le siège d'une organisation internationale ou le ministère des affaires étrangères du dépositaire.

B. A l'article 14, paragraphe 3, il est suggéré de prévoir une possibilité d'adhésion au Traité non seulement pour "tout Etat" mais aussi pour "tout territoire capable d'accomplir de façon autonome les buts du Traité tels qu'ils sont énoncés à l'article premier". La formulation "tout territoire capable d'accomplir de façon autonome les buts du Traité tels qu'ils sont énoncés à l'article premier" s'inspire de l'article XII, paragraphe 1, première phrase, de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce du 15 avril 1994, qui est libellé comme suit : "Tout État ou territoire douanier distinct jouissant d'une complète autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et dans les autres domaines prévus par le présent accord et les Accords commerciaux multilatéraux pourra adhérer au présent accord, à des conditions à convenir entre lui et l'OMC."

C. L'article 14, paragraphe 4, prévoit la possibilité d'une adhésion de l'Union européenne au Traité. Cette disposition s'inspire de l'article 59, paragraphe 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, telle qu'amendée par le Protocole n° 14 du 13 mai 2004.

Article 15 : Entrée en vigueur et application provisoire

A. Les paragraphes 3 et 4 de l'article 15 traitent de la question de l'application provisoire du Traité en attendant son entrée en vigueur, comme le prévoit l'article 25 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et comme cela se pratique aujourd'hui régulièrement dans le cadre des traités multilatéraux. Une telle application provisoire nécessite une déclaration respectivement faite par un État lors de la signature.

B. Le paragraphe 5 ne prévoit aucune peine ou sanction rétroactive à l'encontre du déclarant. Par conséquent, l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit l'incrimination rétroactive d'actes et d'omissions, ne s'applique pas.⁵⁸

Article 16 : Modification

A. L'application pratique du traité par les autorités des parties peut révéler certains points obscurs ou des difficultés qui pourraient rendre nécessaire la modification de certaines dispositions du traité. Il peut également être souhaitable de développer encore le traité à l'avenir, en étendant son champ d'application. Dans de tels cas, il est déjà utile de disposer, dans le cadre du traité, de règles sur la manière de traiter les propositions d'amendement d'une partie. Il est vrai que, selon le droit international des traités, il est possible de convenir d'un amendement en l'absence d'une telle clause. Toutefois, une clause correspondante faciliterait le processus d'amendement.

B. Il existe différentes options quant à la manière de concevoir un processus d'amendement. L'article 16 est construit sur le modèle de l'article 69 de la Convention des Nations unies contre la corruption. Il se caractérise par le fait que chaque partie reste libre d'accepter ou de rejeter un amendement particulier. En d'autres termes, même si une Partie est écartée lors de la réunion des Parties lorsqu'une décision concernant un amendement est prise (voir article 16, paragraphe 1), elle reste libre de ratifier ou non l'amendement. Si elle ne ratifie pas l'amendement, elle ne sera pas liée par celui-ci. Au contraire, elle doit continuer à observer les règles du traité initial telles qu'elle les a acceptées. De cette manière, la souveraineté de chaque partie est pleinement préservée. En revanche, certains traités prévoient la possibilité qu'un amendement devienne contraignant pour un État qui ne l'a pas accepté (l'exemple le plus marquant étant l'article 108 de la Charte des Nations unies selon lequel les amendements entrent en vigueur pour tous les membres de l'ONU lorsqu'ils ont été adoptés par un vote des deux tiers des membres de l'Assemblée générale et ratifiés par les deux tiers des membres, y compris les membres permanents du Conseil de sécurité).

⁵⁸ Voir par exemple le cas de l'introduction d'une base de données ADN après la commission de l'infraction : CEDH, décision du 12 juillet 2006, [29514/05](#), Van der Velden c. Pays-Bas (article 7 non applicable).

Toutefois, il semble préférable de suivre l'approche traditionnelle, axée sur la souveraineté.

C. Il est suggéré qu'un premier processus d'amendement ne puisse être lancé que trois ans après l'entrée en vigueur du traité. Cela permettra d'acquérir d'abord une expérience pratique suffisante. En outre, un minimum de trois parties doit soutenir un projet d'amendement particulier pour qu'une réunion des parties soit convoquée par le dépositaire.

Article 17 : Dénonciation

Cet article est tiré de l'article 70 de la CNUCC en utilisant le délai de l'accord type de l'OCDE. Pour le sens et l'effet du paragraphe 2, voir ci-dessus le commentaire D de l'article 9.

Article 18 : Fonctions du dépositaire

A. Cet article est repris plus ou moins textuellement de l'article 14 du modèle d'accord de l'OCDE. Au paragraphe 3, l'expression "autorités compétentes ou leurs représentants" est remplacée par le mot "Parties" car, selon les règles générales du droit international, il appartient aux Parties de décider comment et par qui elles souhaitent être représentées à une telle réunion. Une Partie peut, par exemple, choisir d'être représentée par le Ministre de la Justice, ou le Ministre des Affaires étrangères, ou un haut fonctionnaire, ou le Chef du Point Focal.

B. Conformément à l'usage général, un paragraphe est ajouté concernant le dépôt de l'original du traité, la transmission de copies aux parties et la langue du traité. Le paragraphe 4 est ajouté afin de faciliter les travaux dans ce nouveau domaine de coopération.