

22 novembre 2013

Anglais et français seulement

**Conférence des États parties à la Convention
des Nations Unies contre la corruption**
Cinquième session
Panama, 25-29 novembre 2013


**Déclaration à l'occasion de la cinquième session de la
Conférence des États parties à la Convention des Nations
Unies contre la corruption, Panama, 25-29 novembre 2013**

Document de séance présenté par la Belgique*

* Le présent document a été reproduit tel qu'il a été reçu par le Secrétariat.

V.13-88011 (F)



Merci de recycler 

Royaume de Belgique

Déclaration à l'occasion de la cinquième session de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies Contre la Corruption, Panama, 25-29 novembre 2013

I. Remarques d'ordre général.

La Belgique a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption le 10 décembre 2003 et a déposé un instrument de ratification le 25 septembre 2008.

La corruption constitue une forme de **criminalité grave et organisée** qui, dans le but de dissimuler l'origine criminelle des fonds, génère des flux financiers mouvementés souvent au départ et à destination de plusieurs États. C'est une criminalité transnationale, ce qui rend les enquêtes financières complexes et longues.

La corruption met à mal le développement économique, social et politique des États et doit être combattue prioritairement comme le soutiennent fermement le G8 et le G20.

Dans ce contexte, le recouvrement des avoirs tel que visé au chapitre V de la Convention, s'il est efficace, est une **mesure nécessaire**, mais non suffisante, pour lutter contre la corruption.

La confiscation des avoirs issus de la corruption et leur restitution effective exercent un **effet préventif** contre la corruption. En effet, en coopérant en vue de restituer les avoirs illicites aux États spoliés, la communauté internationale donne un signal fort que « le crime ne paie plus » et que les dirigeants hautement placés qui ont détourné des avoirs, souvent durant de nombreuses années, ne trouveront plus d'« État-refuge » pour disposer, en toute impunité, de ces montants illicites.

Au sein du groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur le recouvrement des avoirs, la Belgique a adressé deux communications à l'Organisation des Nations Unies à Vienne en vue de faire figurer ces documents parmi les documents de travail du WGAR :

- « La standardisation des procédures de recouvrement des avoirs criminels issus de la corruption des anciens dictateurs » - communication datée du 29.08.2102 : CAC/COSP/WG.2/2012/CRP.3
- « La standardisation des *good practices* – partage de l'expérience belge » - communication datée du 30.08.2013 : CAS/COSP/WG.2/2013/CRP.2

Les bouleversements politiques qui ont frappé l’Afrique du Nord et le Moyen-Orient depuis 2011 ont montré que le recouvrement des avoirs issus de cette nouvelle forme de criminalité qu’est la « kleptocratie » est d’une grande actualité et nécessite **une approche proactive** du phénomène, une **volonté politique réelle** et un **renforcement de la coopération internationale** pour aboutir à la restitution effective des montants détournés.

Notre délégation souhaite communiquer à la Conférence des États Parties son expérience en la matière en partageant les initiatives qu’elle a prises et ce plus spécifiquement dans le cadre du dossier du recouvrement des biens mal acquis de l’ancien président tunisien et suggérer, au vu *des good practices* identifiées, une approche basée sur **l’élaboration de guidelines** ou d’une « feuille de route » pour la mise en œuvre effective de la Convention dans l’objectif de rendre ses dispositions opérationnelles pour aboutir au processus final de restitution des produits de la corruption.

L’approche de notre pays, partagée par d’autres États et spécifiquement la SUISSE, a été reprise dans les conclusions et recommandations de la septième réunion du WGAR, point g : *“The Conference may wish to recommend that a framework for good practices procedures (such a step-by-step guide) for asset recovery be developed, with a view to enhancing internationally coherent approaches to asset recovery cases and based on the lessons learned from past cases”*

L’objectif poursuivi n’est pas d’imposer à l’État requérant une marche à suivre contraignante mais plutôt de mettre à sa disposition, à chaque étape du processus de recouvrement des avoirs, et en fonction de ses besoins spécifiques clairement identifiés, les outils sécurisés et les bonnes pratiques efficaces qui ont été éprouvés par le passé.

Ces *guidelines* répondent en premier lieu à la demande des États requérants et des États requis et à la nécessité de tirer les enseignements des situations passées. Si demain, un nouveau cas de « kleptocratie » se présentait, il faudrait pouvoir ne plus commettre les mêmes erreurs, ne plus se trouver devant les mêmes difficultés à solutionner, ne plus tâtonner. Identifier les *good practices* et les outils efficaces, les systématiser dans une feuille de route pratique, permet de ne pas devoir, à chaque fois, « réinventer la roue » et surtout, de gagner du temps.

Or, dans ces enquêtes de patrimoine, le temps est précieux. Il y a urgence à agir pour identifier, localiser et geler les avoirs détournés dès les premiers moments de l’enquête car plus le temps passe, plus les criminels disposeront de ressources nécessaires pour camoufler, dissimuler, plus encore et transférer la propriété des avoirs détournés. Or, il n’y a pas égalité des armes : la PEP (personne politiquement exposée) qui a détourné durant de nombreuses années, avec la complicité d’intermédiaires spécialisés dans les montages financiers fictifs, et ayant évolué dans un environnement corrompu, a une longueur d’avance sur l’État victime. Celui-ci, de son côté, doit faire

face à une situation politique de déstabilisation ce qui rend, *de facto*, la recherche des avoirs détournés et la récolte des preuves de la corruption grandement complexe.

Ces *guidelines* répondent ensuite à une nécessité de coopération internationale renforcée et de coordination entre les différents acteurs impliqués. Il faut pour mener à bien ces enquêtes et trouver les avoirs dissimulés une **stratégie** clairement définie et évolutive en fonction des résultats des enquêtes dans les États requérants et les États requis.

Enfin, ces *guidelines* répondent à la nécessité de compresser le temps des enquêtes de recouvrement des avoirs en vue d'aboutir à une restitution intégrale des biens dans un délai le plus rapide possible, sans préjudice de la régularité des procédures et de la légalité des preuves recueillies.

II. La Convention des Nations Unies contre la corruption : cadre directeur.

La réponse internationale aux demandes de restitution des avoirs issus de la corruption doit être guidée par les dispositifs édictés par la Convention des Nations Unies.

Deux articles sont à mettre en exergue :

- Chapitre V : article 51 : « la restitution d'avoirs en application du présent chapitre est un principe fondamental de la présente Convention et les États s'accordent mutuellement la coopération et l'assistance **la plus étendue à cet égard** »
- Chapitre VI, article 62, 1 : « les États parties prennent des mesures propres à assurer **l'application optimale** de la présente Convention dans la mesure du possible, par la **coopération internationale**, compte tenu des effets négatifs de la corruption sur la société en général et sur le développement durable en particulier »

Trois principes doivent présider à une mise en œuvre concrète de la Convention :

i. le principe d'éthique : vise le droit à une restitution **intégrale** sous réserve des frais d'enquête exposés par l'État requis.

ii. le principe de confiance : vise une communication **permanente, franche et directe dans un climat de confiance** entre les États requérants et les États requis.

iii. le principe de responsabilité : vise le respect par les États signataires des engagements qu'ils ont souscrits en ratifiant la Convention traduit par une volonté politique réelle d'aboutir à la restitution des avoirs détournés aux États spoliés.

III. Ébauche d'*Asset Recovery Guidelines*.

Si l'on se remémore les événements qui ont mené aux premières révolutions du printemps arabe, on s'aperçoit qu'il y a eu des initiatives qui ont été prises par certains États ou certaines institutions (parmi celles-ci, les ordonnances de la Confédération suisse de gel des avoirs et les règlements de l'Union européenne) mais elles ont été disparates, non coordonnées et surtout non synchronisées dans le temps, ce qui explique, sans doute pour partie, le fossé entre les montants restitués et les montants présumés détournés avancés par les États requérants. Pour rappel, la Belgique a été le deuxième pays à ouvrir, d'initiative, avant toute requête formelle d'entraide judiciaire, une enquête fondée sur la prévention de blanchiment en vue de saisir les biens localisés présumés corrompus et appartenir au clan de l'ancien président.

Les forums et workshops organisés pour appuyer les pays arabes en transition ont permis de relever les principaux besoins rencontrés dans le processus de recouvrement des avoirs. On en mentionne quelques-uns :

- une **stratégie** claire d'enquête;
- une centralisation **des échanges** - formels ou informels - **d'informations** aux différentes étapes du processus de recouvrement des avoirs via des canaux sécurisés et légaux.
- une **coordination** du rôle des différents acteurs ou des différents outils qui interviennent dans les enquêtes de recouvrement.
- un **besoin accru d'appuis** juridiques (rédaction des *MLA*) ou techniques (envoi d'enquêteurs financiers spécialisés dans tel type de modus operandi : comme, les marchés publics truqués ou les montages financiers utilisant des sociétés écrans en cascade)

L'ébauche des *guidelines* (*a step-by-step guide*) suppose d'abord d'identifier les *good practices* à chaque étape du processus de recouvrement des avoirs et les différents acteurs qui peuvent les mettre en œuvre.

Cette approche requière ensuite de mettre en place un **cadre de référence** qui permette aux praticiens, à partir de cas concrets et sur base des expériences du passé, d'élaborer ensemble des *guidelines* qui pourront servir de « feuille de route » aux États confrontés à une enquête de recouvrement des avoirs. Ces *guidelines* doivent, par ailleurs, être **évolutifs** et non figés dans la mesure où ils doivent pouvoir être mis à jour et intégrer les bonnes pratiques qui auraient vu le jour depuis leur élaboration.

Dans ce contexte, la Belgique soutient le cadre de référence proposé par la SUISSE au niveau du forum de LAUSANNE VIII « *Best practices for Efficient Asset Recovery* ».

Notre délégation souhaite mettre en avant quelques perspectives qui nous paraissent pertinentes pour une ébauche de cette approche.

Il nous semble tout d'abord nécessaire de distinguer TROIS phases dans le processus de recouvrement des avoirs. À chacune de ces phases correspond des objectifs et impératifs précis auxquels il est utile d'associer les meilleures pratiques.

Le schéma suivant illustre notre propos :

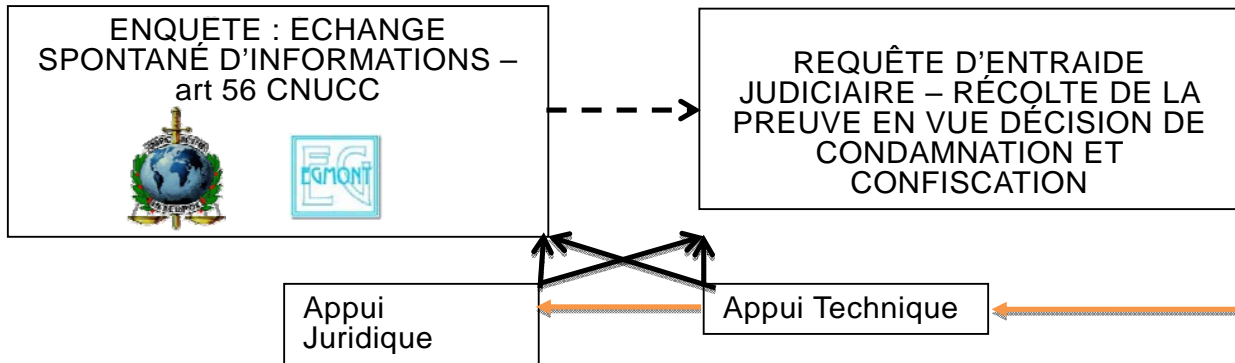
GUIDELINES ASSISTANCE JURIDIQUE GLOBALE PARACHÈMES

Phase d'alerte générale : Gel des avoirs



Recherche des biens dissimulés

Preuves



Phase de restitution des avoirs:

A. La phase d'alerte générale ou la « phase d'urgence » : cette phase correspond aux premiers moments de l'enquête de recouvrement des avoirs. Elle est déterminante pour :

- alerter de la façon la plus uniformisée et la plus synchronisée possible la communauté internationale.
- localiser et prendre, AVANT même toute demande formelle d'entraide judiciaire, des **mesures conservatoires immédiates** de gel des avoirs et de préservation des preuves qui permettront d'éviter toute forme de dissimulation plus sophistiquée des avoirs détournés supposés criminels. Durant cette phase, qui pour rappel est CONSERVATOIRE et n'entraîne aucun transfert de propriété - ce qui est important au niveau du degré de preuve requis (des indices 'prima facie' suffisent), l'objectif est de geler les avoirs en noms propres des PEP suspects (comptes bancaires, immeubles, meubles...).
- dresser une **cartographie** la plus précise et détaillée des personnes physiques concernées par l'enquête de recouvrement et dont les biens doivent être gelés, ce qui permet, dès le début de l'enquête de prendre en considération les difficultés liées, par exemple, à la translittération des noms ou à des questions de procédure relatives à la levée de l'immunité. Au début l'enquête, seules quelques personnes seront reprises dans cette cartographie mais les éléments d'enquête ultérieurs permettront d'étendre la liste et de la communiquer, à jour, aux États requis qui pourront progresser dans leurs enquêtes.

Il est utile, à ce stade d'alerte, de **centraliser** les informations pertinentes pour aboutir au *freezing* des biens, de **diffuser** les demandes ou ordonnances de gel des avoirs, de manière synchronisée et centrale au niveau international et de **coordonner** entre elles les initiatives qui auront été mises en place.

Plusieurs initiatives méritent d'être retenues et reconnues comme *good practices* :

- diffusion du message d'alerte générale de *freezing* au travers des F.I.U. (Groupe EGMONT). Ceci permet aux F.I.U. qui disposent d'une compétence opérationnelle, de geler directement, sans demande d'entraide de l'État requérant, des avoirs supposés corrompus localisés sur leur territoire, sur base de la seule diffusion du message.
- utilisation et mise en action du réseau '*Global Focal Point Initiative*' et de la « *24-hour initial action checklist for asset recovery investigations* ».

- mise en place immédiate d'une *task-force* opérationnelle d'appui à l'État requérant dans laquelle devrait être repris un représentant de tous les acteurs impliqués dans le processus de recouvrement en vue de déterminer les besoins de l'Etat requérant (assistance technique, juridique, envoi d'experts, ...) et d'arrêter une stratégie concertée d'enquête.

B. La phase d'enquête en vue de la recherche des avoirs dissimulés issus de la « kleptocratie » et du recueillement de la preuve. Cette phase est la plus critique : les enquêtes de recouvrement d'avoirs sont longues (nécessité d'effectuer des devoirs d'enquête dans de nombreux pays en vue de tracer les fonds) et complexes. Elle est déterminante pour :

- rechercher, au travers **d'enquêtes spécialisées de patrimoine**, tous les avoirs qui ont été détournés et cachés durant de nombreuses années au travers de mécanismes sophistiqués d'opacité : sociétés-écran, utilisation de prête-nom, de structures intermédiaires telles que bureaux d'avocats, notaires, professionnels du chiffres et déterminer derrière ces structures quel est le véritable bénéficiaire économique. Soulignons déjà que cette phase d'enquêtes ne peut aboutir à des résultats concrets qu'à la seule condition qu'il y ait entre tous les États requis concernés par l'enquête **un échange spontané d'informations** 'en temps quasi réel' et en marge des procédures de *MLA*.

(exemple : BE découvre que derrière la société écran X, le véritable bénéficiaire économique est le PEP suspect et que cette société-écran réalise des transferts importants de fonds illicites ou l'achat de biens immobiliers de luxe vers les pays B1 – B2 – B3. Si les pays B1 à B3 ne sont pas mis au courant de ces informations, qu'ils n'ont peut-être pas découverts eux-mêmes, ils ne pourront jamais diligenter des enquêtes de patrimoine sur ces avoirs criminels).

- rédiger les **requêtes formelles d'entraide judiciaire** qui vont permettre à l'État requérant de solliciter, par la voie de ce canal judiciaire, les preuves légales qui permettront d'asseoir des condamnations régulières en la forme et obtenir en conséquence la confiscation des avoirs saisis.

Il est utile, à ce stade d'enquête, d'**échanger** spontanément les **informations**, en marge et en appui des *MLA*, au travers de réseaux formels et informels (EGMONT, INTERPOL, GLOBAL FOCAL POINT, CARINE, EUROJUST...) d'échanges d'informations en vue de **renforcer** concrètement la **coopération internationale** et de **coordonner** efficacement les enquêtes. Il faut aussi veiller à **apporter** à l'État requérant, en fonction de ses besoins, **des appuis spécifiques**, juridiques (aide à la

rédaction des requêtes d'entraide judiciaire) - techniques (envoi d'enquêteurs spécialisés dans un domaine criminel spécifique ou de magistrats spécialisés dans les enquêtes de corruption)

Plusieurs initiatives méritent d'être retenues et reconnues comme *good practices* : échanges spontanés d'informations au travers du Groupe Egmont, appuis spécifiques au travers de l'initiative StAR, désignation de magistrats de liaison spécialisés dans les États requis en communication directe avec les cellules actives de recouvrement de l'État requérant, utilisation du traducteur de requêtes développé par l'UNODC et disponible via le portail TRACK...

Notre délégation souhaite appuyer la nécessité au stade des enquêtes de recouvrement des avoirs de recourir à une **plateforme sécurisée d'échange spontané d'informations 'de police à police'**. Cette préconisation est reprise dans les recommandations de la 7^{ème} réunion du WGAR : *"The Conference may wish to recommend the collection and systematization of good practices and tools in cooperation for asset recovery including the use and expansion of secure information-sharing tools with a view to enhancing early and spontaneous information exchange"*.

Elle trouve aussi son fondement dans l'article 56 de la Convention qui dispose : *'sans préjudice de son droit interne, chaque État Partie s'efforce de prendre des mesures lui permettant, sans préjudice de ses propres enquêtes, poursuites ou procédures judiciaires, de communiquer, sans demande préalable, à un autre État partie des informations sur le produit d'infractions établies conformément à la présente Convention lorsqu'il considère que la divulgation de ces informations pourrait aider ledit État Partie à engager ou mener une enquête, des poursuites ou une procédure judiciaire ou pourrait déboucher sur la présentation par cet État Partie d'une demande en vertu du présent chapitre de la Convention'*.

Pourquoi et en quoi une plateforme sécurisée d'échanges d'informations 'police à police' est-elle déterminante pour la réussite des enquêtes de recouvrement d'avoirs et donc pour la restitution effective des biens corrompus à l'État spolié ?

- 1- Faire **circuler et partager** les éléments d'enquêtes pertinents découverts dans tous les États requis impliqués par l'enquête de « kleptocratie ». Nous avons déjà souligné la difficulté de rechercher et de localiser des biens dissimulés au travers de mécanismes transnationaux d'opacité. Si le partage de l'information ne se fait qu'entre l'État requérant et chacun des États requis, le bénéfice d'un partage des éléments d'enquête découverts entre les États requis entre eux est perdu (identification du bénéficiaire économique derrière tel montage financier ; transferts de capitaux vers tels ou tel pays; commissions occultes liées à la corruption dans tel ou tel marchés publics truqués...). En conséquence, ces informations non partagées ne permettront pas aux États concernés d'être requis et de faire progresser l'enquête.

2- Compresser le temps des enquêtes : l'expérience tirée de la coopération internationale démontre que la voie classique des requêtes d'entraide judiciaire en vue de demander et d'obtenir l'information probante, *si elle est indispensable et ne peut être contournée pour la régularité des procédures et des preuves*, est extrêmement lourde de par son formalisme et ne répond pas à l'exigence d'un échange rapide d'informations pourtant nécessaire ici pour geler ou saisir des biens. En effet, sans un système **circulatoire** d'échange d'informations, l'État requérant ne pourra utiliser la nouvelle information obtenue qu'au retour de la demande d'entraide exécutée et il devra, par la suite, rédiger de nouvelles requêtes d'entraide vers les pays requis impliqués et ainsi de suite. Le partage d'informations en *live* permet à l'État requérant et aux États requis d'être directement avisés de toutes les informations découvertes au sein de tous les États et ce par le biais d'une seule plateforme opérationnelle d'échange d'informations.

Il faut donc envisager comme *good practice*, parallèlement aux requêtes d'entraide judiciaire, *un canal officiel d'échange spontané d'informations policières, canal sécurisé et légal qui réponde aux exigences de la protection des données et de la vie privée.*

Cette initiative a été proposée par la Belgique dans le dossier de recouvrement des avoirs tunisiens. Il a été mis en place sous l'autorité du Secrétariat général d'INTERPOL à Lyon une plateforme d'échanges d'informations intitulée « *Project on Platform for operational Information Sharing in Asset Tracing investigation related to Tunisian ex-President and family members* ».

Le concept est celui d'une banque de données sécurisée, spécifique (liée à l'enquête en cours de recouvrement des avoirs) et temporaire (le temps de l'enquête) dans laquelle les informations découvertes sont transmises par chaque État requis au travers de son **Global Focal Point Police** désigné à cet effet, au gestionnaire ad hoc de la plateforme Interpol. Celui-ci est responsable de l'alimentation et du traitement des informations dans la banque de données qui ne seront disponibles que durant un nombre de jours limités (90 jours). Toutes les informations placées dans la banque de données seront ainsi accessibles aux **Global Focal Point Police** des États requis et de l'État requérant, ce qui permettra de faire évoluer les enquêtes de manière plus rapide et efficace.

Deux observations :

- Cet outil d'échange d'informations entre les « Points Focaux police agréés » de l'État requérant et de l'État requis est un outil indépendant mais complémentaire au canal des demandes d'entraide judiciaire. En effet, ces informations « police à police » sont des informations officielles qui peuvent, sous le contrôle de la magistrature, être utilisées dans les procédures judiciaires. Là réside l'**avantage** de cet outil : les informations partagées peuvent être **utilisées** légalement **en procédure** et permettre ainsi à l'État requérant

- d'alimenter ses demandes d'entraide judiciaire et ainsi de recueillir les preuves pour obtenir des condamnations et confiscations.
- Cet outil spécifique d'échange d'informations (SECOM – Secure Communications for Asset Recovery) a vocation à s'intégrer dans l'initiative ***Global Focal Point on Asset Recovery*** de Star-Interpol qui regroupe déjà plus de 98 pays.

C. La phase de restitution effective des biens à l'État spolié. La Convention édicte le **principe de restitution intégrale** des biens mal acquis à l'État spolié (principe d'éthique) et ce sous réserve des frais de procédure engagés (art 57.4 de la CUNCC). Cette restitution doit s'opérer impérativement dans un délai raisonnable (principe de responsabilité).

Il est utile à ce stade de **renforcer** les mécanismes de reconnaissance mutuelle des décisions de confiscation, de **favoriser** le développement des confiscations sans condamnation pénale et **d'encourager** la conclusion d'accords bilatéraux de restitution (art 57.5 de la CNUCC).

IV. Conclusions

La Belgique recommande et en appelle à une mise en œuvre effective de la Conventions des Nations Unies contre la corruption et en particulier son chapitre V.

Pour les motifs exposés, en sus des initiatives et préconisations des autres États Parties, la Belgique soutient en particulier la nécessité d'élaborer des « *guidelines : best practices for an efficient Asset Recovery* » et se félicite de l'initiative prise par la Suisse à cet égard dans le cadre du processus de Lausanne. Elle recommande par ailleurs la nécessité d'encourager et de promouvoir l'échange spontané d'informations par la mise en place d'une plateforme d'échanges d'informations « de police à police » sécurisée et légale.