

30 August 2012

English and French only

**Open-ended Intergovernmental
Working Group on Asset Recovery**
Sixth meeting
Vienna, 30-31 August 2012

**Document entitled “The Arab Spring and the Recovery of
Stolen Assets: First Lessons Learnt and Perspectives”
submitted by Switzerland, at the request of the Chairman of
the Open-ended Intergovernmental Working Group on
Asset Recovery**

V.12-55679 (E)



Please recycle 



The Arab Spring and the Recovery of Stolen Assets: First Lessons Learnt and Perspectives

**Conclusions of the Practitioners' Workshop
held in Lausanne/Switzerland, 23/24 January 2012**

Background

On 23/24 January 2012, a practitioners' workshop entitled "The Arab Spring and the Recovery of Stolen Assets: First Lessons Learnt and Perspectives" brought together in Lausanne/Switzerland approximately 40 experts from 15 countries on international mutual legal assistance (MLA) and the recovery of assets. Several representatives of inter-governmental organizations as well as of international organizations were also present. The workshop was the sixth seminar as part of the Lausanne Process launched by the Swiss Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) in 2001 to promote a dialogue between States affected by corruption and recipient States of illicitly acquired assets.

The upheavals in the Arab world in 2011 have brought the discussion on the freezing, seizing and repatriation of illegally acquired assets attributed to politically exposed persons (PEPs) and their relatives and close business associates to the centre stage. Some financial centres responded rapidly to the developments in the Arab world by freezing assets in view of facilitating international mutual legal assistance proceedings with the States concerned. The States of origin initiated proceedings against members of their former governments and their cronies and submitted MLA requests to the recipient States.

One year after the beginning of the Arab Spring, the purpose of the workshop, structured in five panels, was to summarize the progress made so far and to identify challenges with a view to examine possible avenues for future action. By doing so, the focus was aimed on the main lessons learnt so far in relation with the general conduct of the ongoing legal procedures. At the outset of the workshop, it was explicitly stated that any details of the ongoing procedures could not be discussed. Centered on the concrete experiences made by requesting and requested States in the wake of the events in Northern Africa, the panels allowed large room for the representatives from Egypt, Libya and Tunisia to voice their observations and concerns, followed by remarks from requested States and third actors and an in-depth discussion. Furthermore, the workshop also served as a platform to strengthen contacts between the actors involved in the current asset recovery cases, be they representatives of governments, of inter-governmental or of other international organizations.

Key Findings of the Experts' Deliberations

The participants expressed their firm determination to best support and accelerate the pending procedures to recover illegal assets attributed to PEPs from the former Mubarak and Ben Ali regimes. While acknowledging the existence and possible added value of international sanctions and/or domestic criminal investigations led in requested States including the possibility for States of origin of assets to mandate law firms in the requested States and constitute themselves as party in these criminal investigations, they agreed that international cooperation through **MLA remains the prime vehicle** to achieve the recovery of such assets.

The experts furthermore agreed that the legal framework for asset recovery through international MLA exists, both at the national and international (bi- and multilateral MLA treaties, chapter V of the United Nations Convention against Corruption UNCAC) level. They found that there is no need for the creation of new legal norms, but rather for a more effective implementation of existing norms. More concretely, the experts considered that in order to address current issues with regard to asset recovery, one of the main questions is how to best make **a dynamic use of the legal framework**, which by nature is rather static.

Such a dynamic use necessarily implies to foster a **proactive approach** and to actively seek, within the existing legal framework, **creative and innovative solutions**. The experts concluded that this goal could only be achieved by building a **close partnership, based on trust and dialogue**, between requesting and requested States. Indeed, as the term "mutual" implies, MLA procedures cannot be successfully achieved by the requesting or the requested State alone. In this regard, the participants also highlighted the importance of institutionalized **communication channels** between requesting and requested States.

As an example, the workshop revealed that one requesting State has sent out dozens of MLA Requests, which, with the exception of one country, have all been refused without giving any reasons or remained unanswered.

An issue addressed repeatedly by both requesting and requested States was the challenge how to gather the necessary information to successfully build a case. The discussions showed that a considerable amount of intelligence exists, but that it is frequently dispersed between various actors in different jurisdictions. Participants hence stressed the **paramount importance of effective coordination**, both at the international and domestic level. They expressed their will to actively search for means to improve coordination mechanisms with a view to make available more rapidly and effectively the relevant information to the partners involved. Such an approach could not only contribute to significantly increase the speed and advancement of MLA procedures in general, but also respond to the concern voiced by several participants from both requesting and requested States that not all suspicious assets may have been located yet.

Finally, there was consensus on the **importance of a complementary approach** which combines the various tools at disposal, thus not limiting efforts to MLA proceedings, but if

possible, also instigating domestic criminal proceedings (e.g. for money laundering or for participation in a criminal organization), envisaging civil forfeiture, etc. Based on their experience gained in major cases in the past, several participants stressed the need to customize an approach which best fits the concrete case, recognizing that in asset recovery, there are no “one size fits all” solutions. With regard to the pending cases, for example, the obstacles to overcome with a view to recover illicit assets to Libya will be quite different from the Egyptian and Tunisian case, due to the existence of a sanctions regime put in place by the United Nations Security Council. Bearing in mind these elements, participants again highlighted the need to look for innovative solutions, recalling the fact that most major asset recovery cases in the past had showed the need to think outside the box to achieve tangible and effective results.

Conclusions and Concrete Possibilities for Future Action

Based on their discussions, the participants to the workshop identified concrete possibilities for future action. The following recommendations can be grouped according to the main challenges addressed during participants’ discussions, namely the need for a solid partnership between requesting and requested States, the crucial importance of effective coordination among the actors involved and the need for a complementary approach.

Building and deepening effective MLA partnerships based on dialogue and trust between requesting and requested States

The following concrete possibilities for future action were identified and recommended:

- Increasing trust and mutual understanding by building personal relationships between the competent actors/individuals in requesting and requested States
- Increasing dialogue through institutionalized communication channels, e.g. regular meetings between experts of both sides, to directly address open issues and ensure a consequent follow-up to pending procedures
- Ensuring continuity of the competent actors/individuals by avoiding “wandering files”
- Improving the quality of communication, e.g.: no MLA request remains unanswered; if not all formal requirements are met or other problems exist from the point of view of the requested State, the requesting State is rapidly informed
- Deepening the partnership between requesting and requested State through the joint determination of possible fields for technical cooperation, e.g. by dispatching MLA experts from the requested State

Improving coordination mechanisms, both at international and domestic levels, with a view to make relevant information more rapidly and effectively available

The following concrete possibilities for future action were identified and recommended:

- Improving coordination at domestic level, e.g. through creating focal points and/or task forces in charge of pending asset recovery cases, with clearly attributed responsibilities for each task force member
- Using more consequently existing international practitioners' networks, e.g. in the framework of Interpol, Eurojust, Egmont, etc., to increase the flow of necessary information
- If needed, creating new, tailor-made networks and communication platforms / international task forces to share information more effectively
- Exploring ways how to increase cooperation with financial intelligence units (FIUs) with a view to exploit more effectively the information and intelligence available in FIU networks to build cases
- Collecting facts on ongoing measures of financial centres to support the requesting States, e.g. developing a matrix of assets frozen, seized and finally repatriated by (and for) each State in question.

Customizing the approach which best fits the concrete case, with particular attention to creativity and complementarity

The following concrete possibilities for future action were identified and recommended:

- Combining the various instruments at disposal, such as MLA proceedings, domestic criminal proceedings (e.g. for money laundering or for participation in a criminal organization) and civil forfeiture
- Within the existing legal framework, making use of own MLA requests in order to substantiate partner countries' MLA requests by providing relevant information
- Increasing cooperation with third actors such as the World Bank / StAR, UNODC, nongovernmental service providers such as ICAR, etc., bearing in mind the important role they can play in capacity building, but also as "matchmakers" to bridge information gaps
- Exploring the possibility of establishing international standard practices in MLA proceedings and asset recovery as a blueprint for action in current and upcoming cases (typical sequencing, main legal challenges to be addressed, etc.)
- Actively searching for innovative and creative solutions, bearing in mind that in asset recovery, there are no "one size fits all" solutions

Follow-Up

Participants concluded their discussions by expressing the wish for a follow-up, in a similar setup, on the question of asset recovery in the context of the Arab Spring, to take stock of progress and to keep the momentum launched at the seminar. They expressed their appreciation for the Lausanne VI seminar, in particular the fact that since the seminar was not focused on one case exclusively, it served in a very fruitful way as a platform to address similar questions raised with regard to asset recovery in the context of the Arab Spring, thus fostering very useful exchange and “cross-fertilizing”.

Hence, one possible approach could consist in holding another Lausanne seminar (Lausanne VII) in the near future to deepen the discussions on the pending procedures in the context of the Arab Spring. Another option would be to convene an ad-hoc meeting of multi-stakeholder experts to discuss standard practices in MLA proceedings and asset recovery as a blueprint for action in current and upcoming cases (cf. “Conclusions and Concrete Possibilities for Future Action”). Indeed, participants felt that such standard practices could be a very valuable tool to speed up MLA proceedings and to make them easier to handle, while at the same time contributing very concretely to increasing dialogue and trust between requested and requesting States.



Le Printemps arabe et le recouvrement de fonds détournés : premiers enseignements tirés et perspectives

Conclusions du séminaire de praticiens organisé à Lausanne, Suisse, les 23 et 24 janvier 2012

Contexte

Les 23 et 24 février 2012, le séminaire de praticiens intitulé « Le Printemps arabe et le recouvrement de fonds détournés : premiers enseignements tirés et perspectives » a réuni à Lausanne, en Suisse, environ 40 experts venus de 15 pays différents, spécialisés dans l'entraide judiciaire internationale et le recouvrement d'avoirs. Plusieurs représentants d'organisations intergouvernementales et d'organisations internationales étaient également présents. Il s'agissait du 6^e séminaire du processus de Lausanne, lancé par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) en 2001 afin de promouvoir le dialogue entre les États touchés par la corruption et les États destinataires de fonds acquis de manière illicite.

Les bouleversements qui ont marqué le monde arabe en 2011 ont placé au centre des discussions les questions du gel, de la saisie et du recouvrement des avoirs acquis de manière illicite et attribués à des personnes politiquement exposées (PPE) ainsi qu'à leurs proches et à leurs partenaires professionnels. Certains centres financiers ont rapidement réagi aux événements survenus dans la région en gelant les avoirs concernés afin de faciliter les procédures d'entraide judiciaire internationale avec les États concernés. Les États d'origine de ces avoirs ont entamé des procédures à l'encontre des membres des anciens gouvernements et de leurs acolytes, et ont soumis des demandes d'entraide aux États destinataires.

L'objectif des cinq tables rondes du séminaire était de faire le point, une année après le début du Printemps arabe, sur les progrès réalisés jusqu'ici et d'identifier les défis à venir ainsi que les possibilités d'action. L'accent a donc été mis sur les principaux enseignements tirés de la conduite générale des procédures légales en cours. Ainsi, il a été clairement communiqué au début de la rencontre que les détails des procédures ne seraient pas discutés. Les tables rondes ont placé au centre de leurs échanges les expériences faites par les États requérants et les États requis dans le sillage des événements survenus au nord de l'Afrique. La parole a d'abord largement été donnée aux représentants d'Égypte, de Libye et

de Tunisie, qui ont pu faire part de leurs observations et de leurs préoccupations. Les États requis, ainsi que d'autres acteurs, ont ensuite pu formuler leurs remarques, avant de prendre part à un débat en profondeur. En outre, le séminaire a permis de renforcer les contacts entre les différents acteurs impliqués dans les affaires de recouvrement d'avoirs en cours, qu'il s'agisse de représentants de gouvernements, d'organisations intergouvernementales ou d'autres organisations internationales.

Points clés des délibérations

Les participants se sont déclarés déterminés à soutenir au mieux les acteurs concernés et à tout faire pour accélérer les procédures en cours en matière de recouvrement d'avoirs d'origine illicite attribués à des PPE par les régimes Moubarak et Ben Ali. Ils ont certes reconnu l'existence et la valeur ajoutée potentielle de sanctions internationales et/ou d'enquêtes pénales conduites au plan national dans les États requis, notamment la possibilité pour les États dont proviennent les fonds (Tunisie et Egypte) de mandater des cabinets de conseil juridique dans les États requis et de se constituer parties civiles dans le cadre de ces enquêtes. Ils se sont néanmoins accordés à dire que **l'entraide judiciaire internationale** reste le principal instrument permettant le recouvrement d'avoirs de cette nature.

Par ailleurs, les experts ont concordé qu'il existe un cadre légal réglementant le recouvrement d'avoirs par les procédures d'entraide judiciaire internationale, au niveau tant national qu'international (traités bilatéraux et multilatéraux sur l'entraide judiciaire, chapitre V de la Convention des Nations Unies contre la corruption). Selon eux, le défi ne consiste pas en la création de nouvelles normes légales, mais en la mise en œuvre effective des normes déjà en vigueur. Plus concrètement, ils considèrent que, pour régler les problèmes qui se posent actuellement en matière de recouvrement d'avoirs, l'une des principales questions à résoudre est de savoir comment réussir au mieux à faire un **usage dynamique du cadre légal existant**, qui est par nature statique.

Or, faire un usage dynamique du cadre légal suppose une **approche proactive** et une recherche de **solutions créatives et innovantes** sur la base des normes existantes. Les experts ont conclu que cet objectif ne pourrait être atteint qu'à travers la mise en place d'un **partenariat étroit, basé sur la confiance et le dialogue**, entre les États requérants et les États requis. Comme l'indique le terme « entraide », les procédures ne peuvent pas aboutir si seul l'un des États s'implique dans la démarche. Les participants ont donc souligné l'importance de **canaux de communication** institutionnalisés entre les États requérants et les États requis.

À titre d'exemple, le séminaire a permis de révéler qu'un État avait envoyé une douzaine de demandes d'entraide à d'autres États, dont toutes, à l'exception d'un État, ont été refusées sans indication de raisons ou sont restées sans réponse.

Les États requérants comme les États requis ont abordé à plusieurs reprises le problème de la collecte des informations nécessaires à la constitution d'un dossier. Les discussions ont montré que, si beaucoup d'éléments existent bel et bien, ceux-ci sont souvent disséminés et se trouvent entre les mains d'acteurs rattachés aux juridictions les plus variées. Les participants ont donc souligné **le rôle crucial d'une coordination efficace**, sur le plan tant national qu'international. Ils ont exprimé leur volonté de rechercher des moyens permettant d'améliorer les mécanismes de coordination, afin que les informations pertinentes soient mises rapidement et efficacement à la disposition des acteurs impliqués. Une telle approche permettrait non seulement d'accélérer considérablement les procédures d'entraide en général, mais également de répondre à l'inquiétude exprimée par plusieurs représentants d'États requérants et d'États requis, à savoir que tous les avoirs suspects pourraient ne pas encore avoir été localisés.

Enfin, un consensus est apparu quant à **l'importance d'une approche complémentaire**, qui combine les différents instruments à disposition et permette notamment, si possible, d'entamer des procédures pénales au niveau national (par exemple, pour blanchiment d'argent ou pour appartenance à des organisations criminelles) et d'envisager des procédures de confiscation civile, sans entraver les efforts déployés dans le cadre des procédures d'entraide internationale. Sur la base de leur expérience, plusieurs participants ont souligné l'importance d'adapter les démarches aux cas concrets, précisant qu'en matière de recouvrement d'avoirs, il n'existe pas de solution unique applicable de manière universelle. Ainsi, le cas de la Libye est très différent de celui de l'Égypte ou de la Tunisie en raison du régime de sanctions instauré par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Ayant ces éléments à l'esprit, les participants ont à nouveau souligné qu'il est nécessaire de rechercher des solutions innovantes, en rappelant que, pour la plupart des grands dossiers de recouvrement déjà traités, il a fallu explorer des voies originales pour aboutir à des résultats tangibles.

Conclusions et voies d'action concrètes

Sur la base de leurs discussions, les participants au séminaire ont identifié des voies d'action concrètes. Ces recommandations peuvent être regroupées en fonction des principales questions abordées lors des débats, à savoir la nécessité d'un partenariat solide entre les États requérants et les États requis, l'importance cruciale d'une coordination efficace entre les différents acteurs et la nécessité d'adopter une approche complémentaire.

Construire et approfondir des partenariats d'entraide judiciaire internationale basés sur le dialogue et la confiance entre les États requérants et les États requis

Les voies d'action concrètes suivantes ont été identifiées et recommandées :

- Développer la confiance et la compréhension en construisant des relations personnelles entre les acteurs/personnes compétents dans les États requérants et les États requis
- Développer le dialogue en créant des canaux de communication institutionnalisés, tels que des rencontres régulières entre les experts des deux côtés, afin d'aborder directement les problèmes et d'assurer un suivi des procédures en cours
- Assurer une continuité dans le travail des acteurs/personnes compétents / en charge en évitant les « dossiers errants »
- Améliorer la qualité de la communication, afin d'empêcher, par exemple, que les demandes ne restent sans réponse ; si toutes les conditions formelles ne sont pas remplies ou si d'autres problèmes apparaissent du côté de l'État requérant, l'État requis doit être rapidement informé
- Approfondir le partenariat entre les États requérants et les États requis grâce à une définition conjointe des champs de coopération technique, à travers, par exemple, le détachement d'experts de l'entraide judiciaire du pays requis

Améliorer les mécanismes de coordination, aux niveaux international et national, afin d'optimiser la rapidité et l'efficacité de la mise à disposition des informations pertinentes

Les voies d'action concrètes suivantes ont été identifiées et recommandées :

- Améliorer la coordination au niveau national, par exemple en créant des services ad hoc ou des groupes de travail chargés des cas de recouvrement d'avoirs en cours, les responsabilités étant clairement définies pour chaque membre de ces équipes
- Faire un usage plus systématique des réseaux d'experts internationaux existants, par exemple dans le cadre d'Interpol, d'Eurojust, d'Egmont, etc., afin d'améliorer l'accès aux informations nécessaires
- Si nécessaire, créer de nouveaux réseaux et plateformes de communication ou de nouveaux groupes de travail internationaux pour assurer un partage de l'information plus efficace
- Chercher comment améliorer la coopération avec les cellules de renseignement financier, afin d'exploiter plus efficacement les informations disponibles au sein de ce type de réseaux dans l'optique de monter des dossiers
- Compiler les informations sur les mesures déployées par les centres financiers pour soutenir les pays requérants, par exemple en créant une grille où figurent les avoirs gelés, saisis et restitués par (et pour) chaque pays concerné.

Choisir l'approche qui correspond le mieux à chaque cas concret, en accordant une attention particulière à l'innovation et à la complémentarité

Les voies d'action concrètes suivantes ont été identifiées et recommandées :

- Combiner les différents instruments à disposition, tels que les procédures d'entraide judiciaire, les procédures pénales nationales (par exemple pour blanchiment d'argent ou pour appartenance à des organisations criminelles) et les procédures de confiscation civile
- Dans le contexte du cadre légal existant, utiliser les demandes d'entraide déjà acceptées pour soutenir les demandes d'autres États en mettant à disposition les informations pertinentes
- Améliorer la coopération avec des acteurs tiers, comme la Banque mondiale/StAR, l'ONUDC ou les fournisseurs de services non gouvernementaux tels que ICAR, en gardant à l'esprit le rôle important qu'ils peuvent jouer pour renforcer les capacités et combler les lacunes en matière d'information
- Analyser la possibilité d'établir des pratiques internationales standard pour les procédures d'entraide et le recouvrement d'avoirs, qui pourraient servir de fil rouge pour les actions en cours et les cas futurs (déroutement type, principaux problèmes d'ordre légal, etc.)
- Rechercher activement des solutions novatrices et créatives, en gardant à l'esprit qu'en matière de recouvrement d'avoirs, il n'existe pas de solution unique

Suivi

Les participants ont conclu le débat en exprimant leur souhait d'entamer, sur la base du processus de Lausanne, un suivi sur la question du recouvrement de fonds dans le contexte du Printemps arabe. Cela permettrait de prendre la mesure des progrès réalisés et de conserver la dynamique insufflée lors de ce séminaire. Le 6^e séminaire de Lausanne a été très apprécié, en particulier parce que, non circonscrit à un cas spécifique, il a servi de tremplin pour aborder avec succès les questions suscitées par tous les cas de recouvrement d'avoirs dans le contexte du Printemps arabe, et a favorisé un échange aussi interactif qu'instructif.

L'une des approches envisagées serait d'organiser un autre séminaire à Lausanne (Lausanne VII) dans un proche avenir, afin d'approfondir les discussions sur les procédures en cours dans le cadre du Printemps arabe. Il serait aussi possible d'organiser une rencontre entre des experts provenant de différents groupes concernés afin qu'ils discutent de pratiques standard pour les procédures d'entraide et le recouvrement d'avoirs, lesquelles pourraient servir de fil rouge pour les cas en cours et à venir (cf. « Conclusions et voies d'action concrètes »). En effet, les participants considèrent que de telles pratiques constitueraient un instrument précieux pour accélérer les procédures d'entraide et pour les rendre plus fonctionnelles, tout en contribuant très concrètement à améliorer le dialogue et la confiance entre les États requérants et les États requis.