



Rapport sur les difficultés rencontrées par la Cour en matière de coopération dans le domaine des investigations financières

Séminaire tenu les 26 et 27 octobre 2015 à La Haye (Pays-Bas)

Conclusions prospectives

Le renforcement des investigations financières – pourquoi maintenant ?

Ces dix dernières années, d'importants progrès ont été réalisés en matière de coopération internationale dans le domaine des investigations financières, notamment aux fins de la localisation, du gel, de la saisie et du recouvrement d'avoirs volés ou liés soit à la commission de crimes internationaux soit à des personnes accusées de tels crimes (« la traque des avoirs »). Ces progrès peuvent s'expliquer en particulier par le succès de certaines conventions internationales et régionales telles que la Convention des Nations Unies contre la corruption (laquelle consacre un chapitre entier au recouvrement d'avoirs volés), la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale, et d'autres conventions régionales ou sous-régionales, comme celles de l'OCDE, de l'UE, de l'UA et de l'OEA.

Bien que la Cour pénale internationale (« la Cour ») n'ait pas compétence à l'égard des crimes de corruption ou de blanchiment d'argent, les efforts déployés à cet égard sont d'une utilité grandissante dans la lutte contre l'impunité des crimes visés par le Statut de Rome. En effet, ces derniers crimes sont souvent liés à certaines formes de criminalité transnationale ou organisée, et leurs auteurs sont souvent eux-mêmes impliqués dans des crimes financiers (source pour eux soit de profit soit de financement) ou entretiennent des liens avec des auteurs de crimes financiers.

En complément des activités qui relèvent naturellement de ses compétences, comme les enquêtes et stratégies fondamentales du Bureau du Procureur et l'identification d'avoirs aux fins de l'octroi de réparations aux victimes, la Cour peut bénéficier d'importantes synergies en s'associant aux efforts consentis en matière d'investigations financières et de traque des avoirs, notamment aux mesures prises par les États au niveau national, ainsi qu'aux mécanismes et réseaux internationaux. Le renforcement des investigations financières s'impose aussi maintenant que la Cour entre pour la première fois dans une phase de réparations, dans l'affaire *Lubanga*.

De manière générale, l'amélioration de l'efficacité des investigations financières de la Cour présente plusieurs avantages, notamment dans la mesure où elle permet : de mettre en œuvre le rôle fondamental du Bureau du Procureur en matière d'enquêtes et la stratégie arrêtée par celui-ci pour diversifier ses sources d'éléments de preuve ; d'identifier des avoirs aux fins de l'octroi de réparations aux victimes ; et de prévenir le détournement de l'aide judiciaire. Bien que le recouvrement soit habituellement une entreprise complexe et de longue haleine, le Statut de Rome met un accent particulier sur le financement des réparations au profit des victimes au moyen d'avoirs recouverts auprès des suspects, et le Bureau du Procureur et le Greffe déploient tous deux des efforts en ce sens. Surtout, « traquer l'argent » peut significativement réduire la criminalité : en privant les auteurs des crimes visés par le Statut de Rome de leurs biens acquis illégalement, on les prive des moyens dont ils ont besoin pour maintenir leurs opérations et réseaux criminels.

Ces avantages potentiels ont été également été soulignés par les intervenants et participants d'un séminaire organisé par la Cour en partenariat avec la Principauté du Liechtenstein et l'International Centre for Asset Recovery (ICAR) du Basel Institute on Governance, avec le soutien financier de la Commission européenne. Consacré aux difficultés auxquelles la Cour fait face en matière d'investigations financières et de coopération internationale, ce séminaire s'est déroulé les 26 et 27 octobre 2015. Une conférence-débat sur ces mêmes thèmes a ensuite été organisée le 19 novembre 2015 par la Principauté du Liechtenstein en marge de l'Assemblée des États parties. Ces événements ont permis de souligner l'importance considérable que revêtent ces questions pour la Cour d'un point de vue pratique, ainsi que de définir les diverses difficultés que rencontrent la Cour et les États parties lorsqu'il s'agit de renforcer les investigations financières dans le cadre des enquêtes sur les crimes visés par le Statut de Rome.

On trouvera ci-après un aperçu informel des principales conclusions tirées à l'occasion de ces événements, dont une série de recommandations sur la meilleure manière de surmonter les difficultés que rencontre la Cour en matière d'investigations financières et de coopération internationale.

Les investigations financières et la Cour

Lorsqu'il est envisagé de geler des avoirs, la possibilité de les réserver aux fins de l'éventuel octroi de réparations aux victimes des crimes relevant de la compétence de la Cour vient immédiatement à l'esprit. On saisit moins immédiatement les autres dimensions des investigations financières et des efforts déployés au sein de la Cour pour pouvoir mener à bien l'identification, le gel et la saisie des avoirs.

Plusieurs organes de la Cour mènent déjà des investigations financières dans le cadre du mandat que leur confère le Statut de Rome. Le **Bureau du Procureur** en mène pour i) identifier des flux financiers qui peuvent apporter la preuve de crimes ou de liens caractérisant des crimes, permettant ainsi de déterminer les responsabilités pénales et de moins dépendre des témoins, ce qui permet par ricochet de mitiger les problèmes de protection des témoins, qui nécessitent des ressources importantes ; et ii) identifier les avoirs qui pourraient former la base de possibles ordonnances de confiscation et de réparation (article 93-1-k du Statut de Rome).

Après la délivrance d'un mandat d'arrêt ou d'une citation à comparaître, les **Chambres** peuvent adresser des requêtes tendant à « l'identification, la localisation, le gel ou la saisie du produit des crimes, des biens, des avoirs et des instruments qui sont liés aux crimes », en tant que mesures conservatoires aux fins de confiscation, en particulier dans l'intérêt supérieur des victimes (articles 57-3-e et 93-1-k du Statut de Rome).

Par la suite, le **Greff** se met en rapport avec le Bureau du Procureur pour obtenir les informations pertinentes dont celui-ci dispose, conformément à un mémorandum d'accord conclu en interne entre les deux organes. Le Greffe assure ensuite la liaison avec les États concernés aux fins de l'exécution des requêtes. Le Greffe mène également des investigations financières pour statuer sur l'indigence ou non d'un suspect qui demande à bénéficier de l'aide judiciaire aux frais de la Cour.

Les articles applicables du Statut de Rome sont notamment : l'article 54, sur les devoirs et pouvoirs du Procureur en matière d'enquêtes ; l'article 57, sur les fonctions et pouvoirs de la Chambre préliminaire ; l'article 75, sur les réparations en faveur des victimes ; et l'article 93, sur d'autres formes de coopération. À ces dispositions statutaires, on peut ajouter la règle 21-5 du Règlement de procédure et de preuve, qui concerne l'aide judiciaire.

Principales difficultés et propositions prospectives

Dans l'exercice des activités susmentionnées, la Cour rencontre au moins deux séries de **difficultés**. Se posent tout d'abord – comme pour toute autorité menant des investigations financières – des difficultés liées à la **complexité des enquêtes financières** par comparaison aux enquêtes pénales ou autres enquêtes non financières. La nature de ce type d'investigations fait que, le plus souvent, il n'est pas possible d'utiliser certaines des méthodes courantes qui permettent de recueillir des preuves directes utilisables au procès. En effet, dans le cadre des investigations financières, et en particulier de celles qui tendent à prouver le caractère ou l'origine illicite de certains avoirs, des éléments tels que la connaissance, l'intention ou le but doivent habituellement être déduits ou inférés à partir de circonstances factuelles objectives. En outre, les outils permettant de **dissimuler l'identité des détenteurs** des avoirs en question deviennent de plus en plus sophistiqués, ce qui complique encore plus le suivi des flux financiers aux fins de prouver leur caractère illicite. Enfin, les investigations financières revêtent presque invariablement un caractère international.

Cela nous amène à la deuxième série de difficultés rencontrées par la Cour, dont certaines sont comparables à celles rencontrées par d'autres juridictions, tandis que d'autres sont propres à la Cour. Pour celle-ci, toutes les informations nécessaires pour mener une investigation financière se trouvent typiquement dans un ressort étranger. Étant donné que la Cour ne dispose pas d'une force de police propre ou de pouvoirs d'enquête dans d'autres ressorts, elle est presque entièrement dépendante de la coopération des États parties. **Les États parties ont l'obligation légale de coopérer « pleinement »** (article 86 du Statut de Rome), notamment en apportant les ajustements nécessaires à leurs cadres légal et institutionnel (article 88 du Statut de Rome). Cependant, en pratique, la Cour rencontre d'importantes difficultés lorsqu'elle coopère avec les États parties en vue de recevoir et de partager des informations aux fins des enquêtes.

Au cours des deux événements susmentionnés, l'identification de ces deux séries de difficultés rencontrées par les organes de la Cour dans le domaine des investigations financières a abouti à la formulation des propositions suivantes concernant 1) les États parties, 2) la Cour et 3) les États parties et la Cour conjointement.

1) États parties

- a) Examiner et, si nécessaire, ajuster les lois, procédures et politiques nationales en matière de coopération.** Les États parties ont l'obligation d'adopter des procédures qui facilitent la

mise en œuvre de *tous* les types de demande de coopération, y compris aux fins des investigations financières (article 93-1-k du Statut de Rome). Étant donné que ces investigations occupent une place grandissante dans les activités de la Cour, les États parties devraient s'assurer de pouvoir coopérer « pleinement » en la matière.

Les lois nationales en matière de coopération peuvent présenter des lacunes et des obstacles incompatibles avec l'obligation qui incombe à l'État de coopérer (certains participants ont parlé « d'obligation de résultat » dans ce contexte), et, plus généralement, elles ne tiennent pas toujours compte des procédures de la Cour. L'exemple a été donné de l'incapacité d'un État d'exécuter une demande de gel d'avoirs (à titre de mesure conservatoire pour les réparations) car cela nécessiterait une décision d'un juge civil, pour laquelle aucune voie procédurale n'est actuellement prévue en droit national en réponse à une demande émanant de la Cour. L'un des États a fait des remarques utiles sur les différents canaux nationaux auxquels adresser les demandes d'identification et de localisation, qui ne requièrent pas de mesures coercitives et peuvent être plus faciles à exécuter, par opposition aux demandes de gel et de saisie, qui ont des ramifications juridiques plus importantes.

b) Sensibiliser les autorités et les responsables nationaux compétents. Le plus souvent, dans les États parties, les services répressifs et les autorités centralisant la coopération judiciaire internationale n'ont qu'une connaissance limitée du **mandat** de la Cour dans le domaine des investigations financières et du recouvrement d'avoirs. Ils ne comprennent pas toujours pleinement les **rôles et responsabilités respectifs des différents organes de la Cour** (Bureau du Procureur, Chambres et Greffe), ou encore **la nature et l'étendue de l'obligation qui leur incombe de coopérer**.

Il se peut que les autorités nationales n'apprécient pas pleinement les différences qui existent entre la coopération judiciaire avec la Cour et la coopération judiciaire avec un autre État. En particulier, la Cour ne saurait être tenue de suivre les mêmes normes qu'un État, puisque sa capacité de recueillir des informations primaires se limite principalement à ce qui est disponible dans le domaine public (et aux informations que des particuliers veulent bien lui fournir). Cette méconnaissance au niveau national peut aussi conduire à une interprétation erronée et

hautement hétérogène des lois et règlements applicables, ainsi qu'à un nombre excessif d'exigences imposées à la Cour par les États parties en matière de coopération judiciaire (par exemple, l'exigence d'un lien entre avoirs et crimes).

- c) Demander aux autorités et responsables nationaux d'adopter un comportement actif et constructif** lorsqu'ils coopèrent avec la Cour en matière d'investigations financières. Les autorités et responsables nationaux devraient notamment pouvoir être abordés par voie de contacts informels avec la Cour, et ils devraient faire à celle-ci des propositions concrètes et utiles pour l'aider à préparer ses demandes de coopération officielles de façon effective et efficace. Dans l'idéal, les États parties devraient désigner des interlocuteurs chargés spécifiquement de la coopération avec la Cour dans le domaine des investigations financières.

Des premiers contacts informels entre la Cour et les États parties pourraient contribuer à lever très tôt certains obstacles à la coopération. Par exemple, il a été mentionné que la Cour ignore souvent au départ si l'individu visé possède des avoirs dans l'État partie en question. Si la Cour avait plus facilement accès à des informations de ce type, les demandes de coopération pourraient être adaptées en conséquence. La coopération s'en trouverait accélérée et le risque que des avoirs soient transférés entretemps vers un autre État serait réduit. L'exemple a été donné d'une telle demande qui a fait la navette pendant plusieurs mois entre la Cour et l'État requis pour que les formalités puissent être remplies.

- d) Ouvrir des enquêtes nationales sur la possibilité de crimes financiers** sur la base d'informations reçues dans le contexte de demandes de coopération émanant de la Cour. Les enquêtes de ce type (concernant, par exemple, le blanchiment d'argent) pourraient conduire au recueil au niveau national (et grâce à la coopération avec des États tiers) d'informations qui pourraient aussi être utiles à la Cour.

Lorsqu'elle demande l'assistance d'un État en vue de localiser le produit d'un crime, la Cour fait face à diverses contrariétés, et ce, pour nombre de raisons. Cependant, ces contrariétés pourraient être évitées si – comme c'est le cas pour toute enquête nationale à dimension internationale – l'État concerné pouvait, dès réception d'une demande de coopération, s'appuyer

sur ses propres lois en matière de blanchiment d'argent pour ouvrir une enquête sur le particulier ou l'établissement financier soupçonné de détenir les avoirs financiers en question. Ce genre de procédure peut aboutir à des situations où l'enquêteur de l'État concerné pourrait envisager de demander des informations à la Cour, en lui en fournissant d'autres en retour. Les informations contenues dans la deuxième demande (« la demande incidente») peuvent apporter d'importantes pistes pour l'investigation initialement menée par la Cour.

- e) Insister davantage, dans le contexte de l'Assemblée des États parties, sur l'importance de la coopération en matière d'investigations financières.** Au-delà de la brève référence aux enquêtes financières faite chaque année dans la résolution générale adoptée à l'issue de la session, les États parties devraient tirer davantage profit de l'Assemblée des États parties à des fins de sensibilisation et de partage des meilleures pratiques et des enseignements tirés de l'expérience.

Il a été suggéré que l'Assemblée des États parties inscrive à l'ordre du jour de sa prochaine session plénière la question de la coopération en matière d'investigations financières.

2) La Cour

- a) Mieux faire connaître le mandat de la Cour et les obligations incombant aux États parties.**

La Cour devrait continuer à expliquer son mandat en matière d'investigations financières, qui est encore mal compris. Un **manuel** décrivant le mandat de la Cour à cet égard et les procédures pertinentes pourrait être élaboré et distribué aux partenaires.

L'un des exemples donnés concerne un État qui ne pourrait partager des renseignements financiers concernant une personne qu'une fois celle-ci formellement mise en accusation, même si le Statut de Rome ne prévoit aucune restriction de ce type et en dépit du fait que le partage de tels renseignements peut justement être un préalable nécessaire à pareille mise en accusation.

- b) Mieux faire comprendre et clarifier les dispositions applicables du Statut de Rome.** Étant donné la formulation en termes larges et généraux des dispositions du Statut relatives à la coopération, il serait utile de mettre publiquement à disposition la jurisprudence de la Cour, et en particulier celle de la Chambre d'appel, concernant l'étendue de la coopération requise.

Il a été signalé que plusieurs États parties ne seraient pas en mesure de geler l'intégralité du patrimoine d'un suspect, mais seulement ceux de ses avoirs ayant un lien avec les crimes allégués. Le Statut de Rome ne donne pas d'indications claires sur ce point. Il a également été souligné que cette question est actuellement à l'examen devant la Cour.

- c) Établir une synthèse des règles en vigueur dans les différents systèmes nationaux** pour mieux comprendre les difficultés de mise en œuvre et adapter au mieux les demandes adressées par la Cour aux États. Il convient d'envisager la mise au point de procédures de fonctionnement standard en collaboration avec les entités nationales compétentes.

Le Greffe a indiqué qu'il s'attèlerait à cette tâche en coordination avec le Bureau du Procureur sur la base des questionnaires remplis par les États durant le séminaire.

- d) Engager des contacts informels avec les autorités nationales et entreprendre des consultations informelles avec celles-ci avant la transmission d'une demande d'assistance officielle.** Ces contacts informels devraient, selon le cas, être établis avec un interlocuteur désigné au niveau national (voir par. 1 c) ci-dessus), l'autorité centrale chargée de la coopération avec la Cour, ou des responsables opérationnels (enquêteurs, policiers, procureurs, etc.). Un tel dialogue devrait permettre de définir avec précision tant l'assistance pouvant être consentie que les obstacles qui pourraient entraver la coopération avec la Cour.

Il a été jugé que dans ce domaine spécifique, il fallait recourir davantage aux contacts informels avant la transmission de demandes d'assistance officielles, par rapport à la pratique suivie par la Cour dans le domaine des demandes générales d'assistance. Il a été suggéré d'établir un réseau sûr au moyen duquel la Cour pourrait accéder aux bases de données financières d'États parties. Cela permettrait à la Cour d'identifier rapidement les États dans lesquels des avoirs seraient détenus par la personne faisant l'objet des investigations financières.

- e) Élaborer des modèles cohérents de demandes d'assistance contenant, dans la mesure du possible, toutes les informations nécessaires** pour permettre aux autorités d'y répondre. Plus précisément, toute demande devrait indiquer le fondement légal sur lequel elle repose, les faits en cause, les renseignements permettant d'identifier la personne concernée, le lien éventuel avec l'État requis, ainsi que les mesures concrètes demandées.

S'il est souhaitable qu'une demande d'assistance soit détaillée, les États parties devraient garder à l'esprit que les demandes de coopération émanant de la Cour n'obéissent pas aux mêmes procédures que celles régissant la coopération entre États (voir par. 1 b) ci-dessus), et que l'obligation de coopérer qui leur incombe ne saurait dépendre du fait que la Cour a ou non fourni certaines des informations qu'ils ont demandées. Dans ses demandes, la Cour s'efforce de répondre aux exigences des États mais elle se trouve parfois fondamentalement dans l'incapacité de ce faire.

f) Établir ou renforcer des liens avec de nouveaux partenaires internationaux. La Cour a développé des partenariats avec des réseaux existants de services répressifs, tels que le groupe Egmont (voir par. 3 h) ci-dessous) et le réseau CARIN, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales qui possèdent les moyens et le savoir-faire nécessaires (telles que l'ONUDC, STAR et Interpol). Ces liens peuvent être davantage renforcés et d'autres partenaires peuvent être identifiés. Des synergies peuvent être mises à profit si la Cour parvient à promouvoir une meilleure compréhension de son mandat en matière d'investigations financières.

3) Les États parties et la Cour

a) Collaborer, notamment par des formations conjointes, une assistance technique et la poursuite du recrutement de fonctionnaires qualifiés, au renforcement des capacités internes en vue de mener des investigations financières internationales complexes et de localiser des avoirs dispersés dans plusieurs centres financiers (parfois extraterritoriaux ou occultes).

Il a été relevé que le savoir-faire et l'expérience nécessaires en la matière sont actuellement limités, tant au sein de la Cour que dans les systèmes nationaux. En particulier, il a été indiqué qu'il n'y avait pas au sein de la Cour suffisamment d'enquêteurs financiers pour mener des investigations aussi complexes et que plusieurs autorités nationales souffraient du même manque de capacités et de ressources. De nombreux partenaires peuvent proposer des formations et des ressources (comme l'ICAR et l'Institut pour les enquêtes criminelles internationales). Des listes existantes d'experts financiers peuvent être utilisées pour le

recrutement d'enquêteurs pour des périodes de courte durée et en fonction des besoins (comme les listes de l'Initiative d'intervention rapide au service de la justice). L'organisation de formations conjointes à l'intention du personnel de la Cour et d'enquêteurs des États parties permettrait non seulement de renforcer les capacités mais contribuerait également à consolider le réseau informel de contacts et à promouvoir une meilleure compréhension des besoins et défis respectifs d'une part, et du mode de fonctionnement de chaque partie d'autre part.

b) Recourir davantage à d'autres sources d'information, telles que les services de renseignement financier et les réseaux de services répressifs (comme le réseau CARIN).

Il a été noté qu'il n'est pas clair dans quelle mesure la Cour peut accéder à de telles sources et à de tels réseaux. L'accès pourrait être favorisé par l'intermédiaire d'un partenaire national intéressé, par exemple le service de renseignement financier d'un État partie. Ce service pourrait demander des informations à d'autres services de renseignement financier membres du groupe Egmont et, dans la mesure autorisée, les partager avec la Cour. Une procédure spécifique peut être requise pour maintenir la confidentialité et veiller à ce que les informations reçues par ces voies soient traitées dans le respect des normes applicables en matière d'échange de renseignements entre États. Les informations rassemblées par les services de renseignement financier auprès d'institutions financières et autres entités privées pourraient se révéler fort utiles pour les enquêtes de la Cour.

La Cour tient à remercier tous les experts qui ont pris part au séminaire, les États ayant participé à la conférence tenue en marge de l'Assemblée, et la Commission européenne pour son appui financier. La Cour souhaiterait également remercier en particulier la Principauté du Liechtenstein et l'International Centre for Asset Recovery (ICAR) du Basel Institute on Governance pour leur importante contribution au niveau opérationnel.