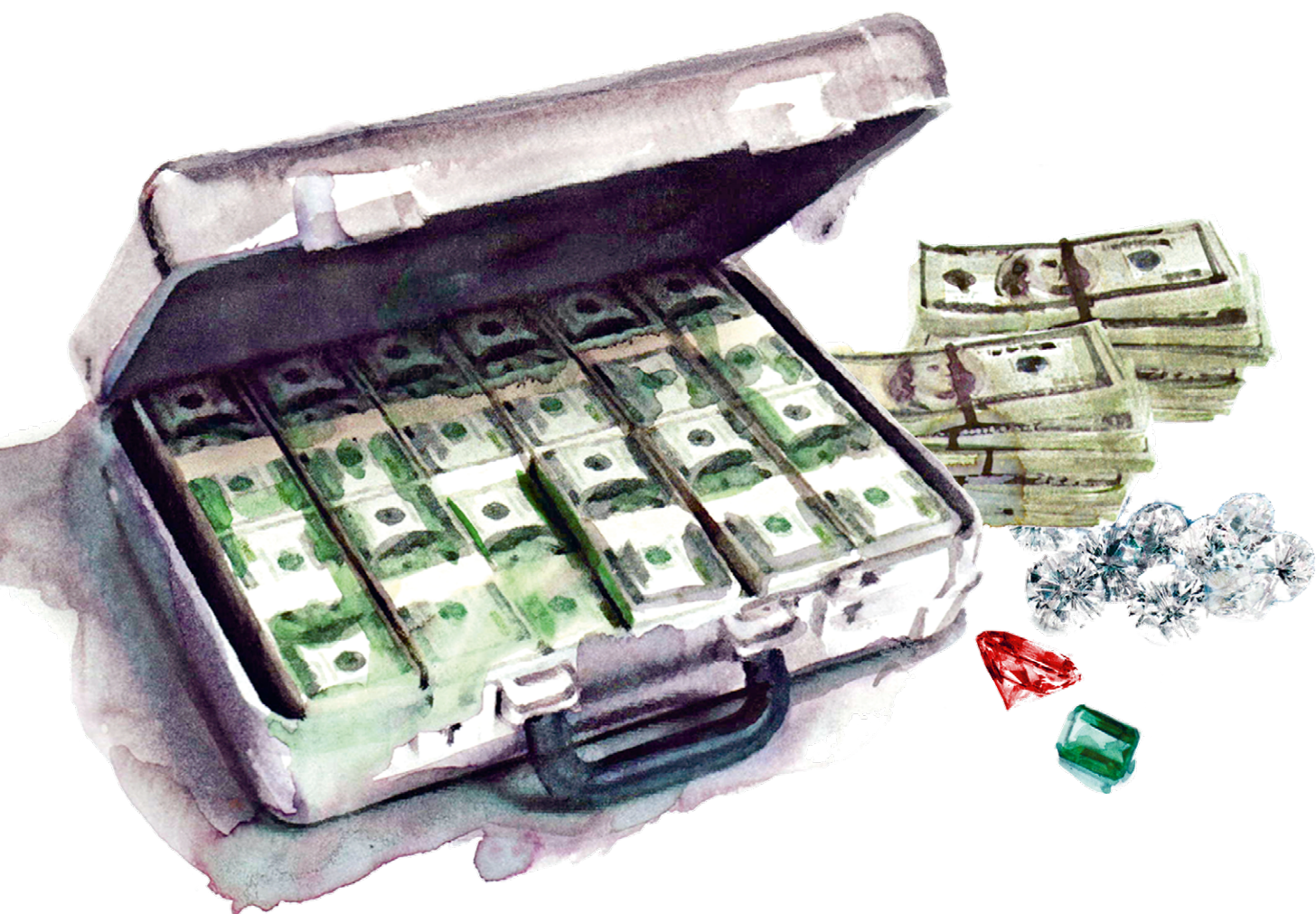


POUR QUE LE CRIME NE PAIE PAS

L'expérience de la Suisse en matière
de restitution d'avoirs illicites



Avant même la chute d'un tyran cleptomane, la justice helvétique pourra séquestrer ses avoirs.

Le Point, France, 31 mai 2016

Swiss banks shut vaults against illicit money.

The News, Nigeria, April 28, 2015

Switzerland adopted what is arguably the world's toughest law for repatriating the ill-gotten gains of corrupt politicians to the people of those countries.

Stuart A. Levey, former Undersecretary for Terrorism and Financial Intelligence at the US Department of the Treasury
In: Foreign Affairs, June 16, 2011

Seule la Suisse a agi clairement.

Daniel Lebègue, président de Transparency International France, Le Soleil, Sénégal, 2 février 2011

Das Parlament in Bern sagt Diktatoren den Kampf an.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, Deutschland, 20. Juni 2015

Switzerland took a proactive approach and became a pioneer in recovering and restituting stolen assets to developing countries.

OECD Peer Review, 2009

La nuova legge pone la Svizzera all'avanguardia mondiale nella lotta al denaro sporco frutto della corruzione.

Corriere della Sera, Italia, 29 settembre 2015

The old days are over. No despot, no dictator or other kleptocrat will easily be able to deposit dirty money. Switzerland as a favorite place for criminal or blood money should be a thing of the past.

Theodore S. Greenberg, former Chief of the Money Laundering Section of the US Department of Justice
In: Bloomberg, February 15, 2011

La Suisse a ouvert la voie

La Banque mondiale estime que, dans les pays en développement, 20 à 40 milliards de dollars disparaissent chaque année dans les poches d'agents publics corrompus – l'équivalent de 20 à 40 % du montant de l'aide internationale fournie au titre de la coopération au développement.

On est là face à une véritable bombe à retardement politique et sociale, comme en témoignent les soulèvements qui se sont produits dans le monde arabe, avec des dizaines de milliers de personnes descendues dans la rue pour y protester contre leurs conditions de vie. Dans les pays concernés, ces insurrections populaires ont eu pour principal élément déclencheur la colère à l'égard de membres de l'élite au pouvoir, soupçonnés de s'être enrichis au détriment de la collectivité pendant des décennies alors que la population luttait chaque jour contre la pauvreté et la misère.

Au vu de ces événements, le Conseil fédéral a immédiatement réagi en 2011 en ordonnant le blocage préventif des valeurs patrimoniales tunisiennes et égyptiennes déposées en Suisse. Début 2014, lorsque la crise a éclaté en Ukraine et que son président a été destitué, le Conseil fédéral a ordonné le blocage des avoirs de ce dernier afin d'éviter tout risque qu'ils ne soient retirés.

Du fait de son rôle de place financière internationale de premier plan, ainsi qu'au titre de son engagement dans la coopération au développement, la Suisse poursuit depuis déjà longtemps une politique proactive en ce qui concerne les fonds illicites détenus par des personnes politiquement exposées (PPE). Depuis l'affaire Marcos en 1986, elle n'a cessé d'étoffer

son dispositif visant à écarter de sa place financière, à bloquer et à restituer les avoirs de potentats. Au cours des 25 dernières années, elle a ainsi rendu aux pays d'origine des fonds de près de deux milliards de dollars, c'est-à-dire plus que n'importe quelle autre place financière.

Enfin, le 1^{er} juillet 2016, la Suisse a mis en vigueur une nouvelle loi fédérale qui, du blocage à la restitution en passant par la confiscation des valeurs patrimoniales d'origine illicite détenues par des PPE étrangères, régleme une pratique de longue date tout en la consolidant et l'uniformisant. Cette avancée lui a permis de renforcer son rôle de précurseur dans ce domaine à l'échelle internationale.

Au sein de l'ONU et de la Banque mondiale, ainsi qu'en coopération avec les États du G7, la Suisse s'engage depuis longtemps dans la lutte contre la corruption. Elle est active dans la mise en place de standards internationaux visant à garantir une restitution efficace des fonds détournés à leurs propriétaires légitimes dans les pays d'origine, un processus qui ne peut être mené à bien que dans le cadre d'un partenariat basé sur la confiance et le dialogue.

Nous avons le plaisir de vous présenter les principaux instruments de notre politique ainsi que les principaux jalons qui ont marqué son évolution. Cette brochure permettra-t-elle, espérons-le, de dissiper un certain nombre d'idées reçues sur notre place financière.



Didier Burkhalter,
chef du Département fédéral
des affaires étrangères

LA SUISSE NE VEUT PAS L'ARGENT ISSU DE LA CORRUPTION

Depuis 1986, la Suisse a progressivement développé un dispositif de lutte contre les avoirs illicites de potentats. Elle joue aujourd'hui un rôle moteur dans l'action menée pour s'attaquer à ce phénomène et restituer ces fonds. Renforçant son engagement en matière de politique de développement, elle prend des mesures pour lutter contre la corruption et prévenir les usages abusifs de sa place financière.

Juste avant d'être assassiné d'un coup de couteau en pleine gorge, le banquier Lachaise déclare: «Je ne suis qu'un intermédiaire. Je me comporte honorablement et retourne l'argent à son propriétaire légitime». Ce qui lui vaut cette réplique sarcastique de James Bond, agent secret de Sa Majesté: «Et nous savons combien cela peut être difficile pour les banquiers suisses!».

Comme l'illustre cette scène du film «Le monde ne suffit pas», le cliché du banquier suisse sans scrupules est encore bien ancré dans la culture populaire. Dans les films d'action et les romans, la Suisse est souvent présentée comme un trou noir de la finance internationale, drainant des avoirs douteux en provenance du monde entier.

Cette image peu flatteuses'est fixée dans les esprits. Et pourtant, elle est bien loin de la réalité actuelle: en Suisse, le fait d'empêcher l'afflux de fonds

d'origine criminelle résulte d'une volonté politique largement partagée. Depuis les années 1980, le gouvernement et le Parlement ont graduellement durci la législation en matière de blanchiment d'argent.

L'attention se porte plus particulièrement sur les avoires de chefs d'État et de hauts fonctionnaires qui pillent leur pays et s'enrichissent aux dépens de la population. La Suisse n'a aucun intérêt à faire de sa place financière un refuge pour ces fonds d'origine illicite. C'est pourquoi elle s'est dotée d'un dispositif en vue de restituer les avoires de potentats à leurs pays d'origine.

DISPOSITIF DE PRÉVENTION

Au printemps 1986, juste après la chute de Ferdinand Marcos, la Suisse a commencé à se doter d'instruments lui permettant de faire obstacle à l'afflux d'avoires de potentats. Il s'est avéré que le dictateur philippin avait pu dissimuler des centaines de millions de dollars sur des comptes en Suisse. Cet argent, Ferdinand Marcos l'avait puisé dans les caisses de l'État de l'archipel asiatique.

En Suisse comme à l'étranger, la vague d'indignation soulevée dans l'opinion publique a été d'une telle ampleur qu'elle a fait réagir les décideurs politiques et économiques. Alerté par la banque suisse de Marcos, le gouvernement suisse s'est alors référé à un article de la Constitution fédérale l'autorisant à prendre certaines décisions lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige. Quelques jours après la destitution du dictateur, il a ordonné le blocage de ses avoires d'un montant de plusieurs millions (voir p. 10) – une initiative préventive sans précédent, car aucun autre gouvernement n'avait bloqué des avoires de manière préventive sur la base de la Constitution, avant même qu'une restitution soit officiellement demandée par le pays concerné.

Depuis lors, la Suisse n'a cessé de développer et d'affiner sa pratique en matière d'avoires de potentats. Son

L'ampleur de la corruption

Les montants en jeu sont colossaux : selon les estimations de la Banque mondiale, des hommes politiques et fonctionnaires corrompus de pays en développement ou émergents détournent 20 à 40 milliards de dollars par an.

La Suisse est fermement résolue à prévenir l'usage abusif de sa place financière par des dirigeants corrompus, une volonté qui s'exprime aussi par le biais de sa politique extérieure et de développement. Elle a mis en place des dispositions spécifiques concernant les relations d'affaires avec des « personnes politiquement exposées » (PPE) et applique tous les standards internationaux en la matière.

Entrent dans la catégorie des PPE (étrangères), les chefs d'État et de gouvernement, les politiciens de haut rang et les hauts fonctionnaires de l'administration, de la justice, de l'armée et des partis au niveau national, les membres des organes suprêmes d'entreprises publiques d'importance nationale ainsi que leur famille et leurs partenaires commerciaux.

Les relations d'affaires avec de tels clients ne sont en principe pas interdites, car la majorité des PPE ne sont fort heureusement pas corrompues. Néanmoins, les banques doivent considérer ces personnes comme des clients à risque accru et faire preuve d'une vigilance toute particulière à leur égard.

action s'appuie sur les deux piliers que sont la prévention et la restitution. Il s'agit tout d'abord de faire en sorte que ces fonds d'origine illicite ne puissent pas accéder à la place financière suisse, mais s'ils parviennent tout de même à passer entre les mailles étroites du dispositif établi, il importe de les identifier rapidement, de les bloquer à titre préventif et, s'ils sont d'origine criminelle, de les restituer à l'État dont ils proviennent. Dans l'ensemble, ce dispositif a fait ses preuves, notamment lors des révoltes arabes et, plus récemment, de



« La Suisse ne veut pas l'argent de Ferdinand Marcos. » Le conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, avril 1997

la crise ukrainienne : le gouvernement suisse a ordonné immédiatement l'identification puis le gel des valeurs patrimoniales susceptibles d'être issues de la corruption. Il prête activement son assistance aux pays concernés afin de leur permettre de recouvrer les avoires ainsi sécurisés en vue d'améliorer les conditions de vie de leur peuple.

UN RÔLE DE LEADER MONDIAL

Aujourd'hui, la Suisse joue au niveau mondial un rôle de premier plan dans la chasse à l'argent sale. Elle a confirmé son engagement en agissant avec cohérence et détermination. C'est ainsi qu'elle a pu restituer près de deux milliards de dollars à des pays victimes de détournements de fonds. Ce montant est le plus important qui ait jamais été rapatrié par une place financière ►

à ce jour, et la Banque mondiale estime qu'il représente près de la moitié des sommes recouvrées par les États d'origine à l'échelle planétaire.

Le rapatriement des avoirs de potentats est un processus complexe et, bien souvent, de longue haleine. Il comporte de nombreux obstacles et écueils, car, dans les pays concernés, la corruption sévit généralement à grande échelle et les structures étatiques, notamment le système judiciaire, sont faibles ou défaillantes. Ces États sont rarement en mesure de mener à bien une procédure d'entraide judiciaire en bonne et due forme. En outre, la volonté politique ou la force nécessaire pour agir à l'encontre des (anciennes) élites corrompues y fait souvent défaut.

La Suisse a différentes raisons d'agir sur le front des avoirs illicites de potentats. En tant que pays donateur, elle s'attache à promouvoir la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption dans le cadre de la coopération internationale au développement. En outre, le renforcement de l'état de droit et la lutte contre l'impunité des hauts dirigeants font partie des priorités de sa politique extérieure.

La Suisse a tout intérêt à s'opposer à l'utilisation abusive de sa place financière, l'une des plus importantes au monde, car, face à la concurrence mondiale, sa réputation et son intégrité sont des atouts majeurs, et il importe de les préserver. Ces principes sont également énoncés dans la stratégie en matière d'Asset Recovery, adoptée par le Conseil fédéral en mai 2014.

En s'enrichissant au détriment de leur pays, les potentats le dépouillent non seulement des fonds qui lui reviennent mais également et surtout privent ses habitants de perspectives de développement. La corruption a des conséquences désastreuses sur l'évolution sociale et économique d'un pays. Elle conduit au détournement de ressources publiques et privées. Elle sape les fondements de l'état de droit et

décourage les investisseurs. Elle entrave l'accès aux services de l'État. Enfin, elle fragilise les bases mêmes de la démocratie tout en remettant en cause la légitimité de l'administration publique.

Ce sont surtout les membres les plus faibles de la société qui subissent les effets de la corruption: ils ont encore moins facilement accès aux écoles, aux hôpitaux, à la sécurité et aux autres services publics. Dans bon nombre de pays, la corruption est l'un des principaux obstacles au développement.

Les sciences économiques nous révèlent l'existence d'un lien manifeste entre corruption et pauvreté. Ainsi, selon les études de l'économiste suisse Beatrice Weder di Mauro, un haut niveau de corruption se traduit par une baisse de l'investissement et du taux de croissance.

Les experts de la Banque mondiale David Dollar et Lant Pritchett démontrent pour leur part que, dans les États



« Nous ne voulons pas de ces fonds et nous n'en avons pas besoin. » Le conseiller fédéral Kaspar Villiger, septembre 2000

mal gouvernés, les investissements s'avèrent souvent infructueux. Quant à Daniel Kaufmann, grand spécialiste de la lutte contre la corruption à la Banque mondiale pendant des années, il a analysé l'impact concret de la bonne gouvernance. Sa conclusion: les pays qui se mobilisent pour combattre la corruption et promouvoir l'état de droit peuvent réduire massivement le taux de mortalité infantile et fortement accroître le reve-

Une approche éprouvée: prévention et restitution

Un solide dispositif législatif a été établi pour éviter que les fonds provenant de la corruption n'arrivent sur la place financière suisse. Malgré tout, des criminels opérant à l'échelle planétaire arrivent à passer entre les mailles étroites du filet. Dans de tels cas, la Suisse met tout en œuvre pour identifier rapidement les fonds détournés, les bloquer et les restituer aux États d'origine.

En s'efforçant de combattre la corruption et de promouvoir la bonne gouvernance au travers de sa politique extérieure, la Suisse s'emploie à faire en sorte que les politiciens et fonctionnaires ne puissent pas s'enrichir indûment. Les prescriptions relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent imposent l'identification précise des clients, la détermination des ayants droit économiques et la clarification de l'origine des avoirs.

Chaque mouvement de compte laissant présager des pratiques criminelles doit être signalé aux autorités et le compte doit être bloqué à titre provisoire. Dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale, la Suisse a la possibilité de bloquer des comptes suspects.

Dès lors que l'origine illicite des fonds a été établie par un tribunal dans le cadre d'un jugement exécutoire, plus rien ne s'oppose à l'enclenchement du processus de restitution à l'État d'origine.

nu par habitant, allant même parfois jusqu'à le multiplier par quatre. C'est là ce qu'il nomme le « dividende de 400 % pour la bonne gouvernance ».

Promouvoir la transparence et la bonne gouvernance constitue un objectif majeur de la politique extérieure et de développement de la Suisse, qui soutient à ce titre de nombreux projets conduits dans des pays partenaires pour instaurer un système judiciaire indépendant et opérationnel, garantir la liberté d'opinion et de la presse, renforcer la participation de la société civile ou favoriser l'essor du secteur privé. La prévention est le moyen le plus sûr et le plus efficace de combattre la corruption. Une intervention à la source des avoirs d'origine criminelle permet plus efficacement d'empêcher leur accumulation et leur transfert vers la Suisse.

PROTÉGER LA PLACE FINANCIÈRE

La Suisse est dotée d'une place financière importante de dimension internationale. Créatrice de valeur ajoutée et d'emplois, celle-ci apporte une très large contribution à la prospérité du pays: près de 200 000 personnes y travaillent dans le secteur financier, auxquelles s'ajoutent les 100 000 salariés des banques suisses à l'étranger.

Dans la concurrence mondiale entre places financières, la bonne réputation et la crédibilité revêtent une importance de plus en plus cruciale. À cet égard, la Suisse détient de solides atouts, tant en termes de sécurité juridique et de stabilité politique et sociale, que de fiabilité et de sérieux. Elle a donc à cœur de les préserver. C'est pourquoi elle agit avec la plus grande détermination pour prévenir l'infiltration de sa place financière par des criminels.

Les standards internationaux de référence qui s'appliquent aux banques et aux autres intermédiaires financiers autorisent l'entretien de relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées (PPE). A priori, il n'y a donc rien d'illégal à accepter les fonds de

ces dernières. Néanmoins, elles représentent une clientèle pour laquelle les banques ont un devoir de diligence accru (voir p. 28).

La Suisse a repris à son compte l'ensemble des standards internationaux et les applique rigoureusement. Les transactions suggérant d'éventuelles activités criminelles doivent être signalées aux autorités et, en cas de soupçons, les comptes sont bloqués à titre provisoire. Pour permettre à la justice de clarifier l'origine des fonds, les valeurs patrimoniales douteuses peuvent être gelées dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale.

DIALOGUE ET PARTENARIAT

S'agissant de la problématique des avoirs de potentats, la longue expérience de la Suisse montre qu'il n'existe



« Les avoirs illicites des potentats appartiennent aux populations concernées. » La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey, avril 2011

pas deux cas semblables. Chaque affaire se caractérise par certaines spécificités et difficultés juridiques. Pour relever avec succès les défis rencontrés, il faut faire preuve d'ingéniosité et de pragmatisme. En outre, il est indispensable qu'une étroite coopération s'établisse entre l'État qui souhaite recouvrer les fonds détournés et celui dont la place financière est présumée les héberger. Il vaut la peine de préciser que, dans la plupart des cas qui n'impliquent pas de PPE, le rapatriement des avoirs d'origine illicite ne pose aucun problème particulier.

Mettant à profit son expertise, la Suisse a à cœur d'aider les États partenaires pour que les procédures puissent

se dérouler de manière efficace. À cet effet, elle travaille en étroite coopération avec l'International Centre for Asset Recovery (ICAR) du Basel Institute on Governance, une organisation à but non lucratif spécialisée dans la lutte contre la corruption, mais aussi dans le cadre de l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (Stolen Asset Recovery Initiative – StAR), mise en place par la Banque mondiale et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. Outre les experts techniques dépêchés sur place, l'ICAR et la StAR apportent aussi une importante contribution au processus de développement continu des standards nationaux et internationaux.

Le rapatriement effectif des fonds détournés dans les pays d'origine exige tout d'abord une bonne dose de ténacité et d'inventivité. Pour la Suisse, il est important que les avoirs restitués profitent à la population et n'aillent pas de nouveau se perdre dans les eaux troubles de la corruption. À cet effet, elle étudie au cas par cas les mesures à prendre pour pouvoir garantir la transparence du processus de recouvrement, avec obligation de rendre compte de l'affectation des fonds. L'entraide judiciaire ne peut pas fonctionner à sens unique. Seuls des efforts conjoints permettent de résoudre les problèmes formels et pratiques.

Les pages qui suivent présentent une douzaine de cas survenus sur différents continents, de Ferdinand Marcos et Sani Abacha aux soulèvements en Égypte et en Tunisie, sans oublier la crise ukrainienne. Ce sont là autant d'exemples concrets qui illustrent l'approche adoptée par la Suisse pour mettre en place et développer de manière continue son dispositif de lutte contre les avoirs d'origine illicite de potentats. ●

2 Mrd

RESTITUÉS PAR LA SUISSE.

A ce jour, la Suisse a déjà pu restituer aux pays concernés près de deux milliards de dollars de fonds détournés par des potentats. En outre, des avoirs douteux d'un montant de centaines de millions de dollars sont actuellement bloqués. Un certain nombre de cas exemplaires sont indiqués sur cette carte du monde. La Suisse veille à garantir la transparence du processus de rapatriement des fonds afin que ces derniers profitent bel et bien à la population. À cet effet, le gouvernement travaille en étroite collaboration avec les États concernés pour définir avec eux les procédures et les mécanismes de contrôle appropriés. Il importe de trouver des solutions sur mesure, tenant compte des particularités de chaque cas.

- ▨ RESTITUÉS
- ▨ BLOQUÉS
- 10 MILLIONS

JEAN-CLAUDE DUVALIER

Haïti — P. 13

En 1986, la Suisse a bloqué 6 millions de dollars. Plus de 20 années d'efforts déployés en matière d'entraide judiciaire ont débouché sur un échec. Dans une nouvelle loi, la Suisse a pris en considération les spécificités de la coopération avec des pays aux structures étatiques faibles. En 2013, les autorités judiciaires suisses ont confisqué définitivement les valeurs patrimoniales en jeu.

6 MIO USD

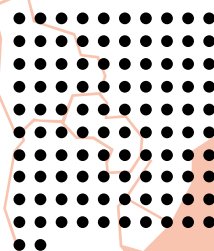
MOUSSA TRAORÉ Mali — P. 16

En 1997, la Suisse a été en mesure pour la toute première fois de restituer des fonds publics détournés à un pays en développement. Montant : 3,9 millions de francs suisses (soit près de 2,7 millions de dollars à l'époque).

3,9 MIO CHF

SANI ET ABBA ABACHA Nigéria — P. 18

En 1999, la Suisse a qualifié le régime du président Sani Abacha d'organisation criminelle et confisqué les avoirs de ce dernier au motif qu'ils étaient « d'origine manifestement illicite ». Elle a restitué une somme de plus de 700 millions de dollars au Nigéria. En 2016, les deux pays se sont mis d'accord sur le rapatriement d'un montant supplémentaire de 321 millions de dollars détourné par le fils du dictateur, Abba Abacha.



VLADIMIRO MONTESINOS

Pérou — P. 21

En 2002, une année à peine après la chute du chef corrompu des services secrets péruviens, la Suisse a rendu une première tranche de plusieurs millions au Pérou, grâce à une excellente coopération avec ses services.



ZINE AL-ABIDINE BEN ALI

Tunisie — P. 22

En janvier 2011, après la chute du dictateur, le gouvernement suisse a ordonné le blocage préventif des fonds provenant de l'entourage de Ben Ali. Grâce à une coopération soutenue avec la Tunisie, des progrès rapides ont pu être accomplis en matière d'entraide judiciaire. En juin 2016, une première partie (relativement modeste) des sommes concernées a pu être restituée au pays.



60 MIO CHF*

VIKTOR IANOUKOVITSCH

Ukraine — P. 25

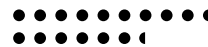
À la suite des manifestations citoyennes sur la place de Maïdan, à Kyïv, et de la destitution de l'ex-président ukrainien, Viktor Ianoukovitch, la Suisse a bloqué les valeurs patrimoniales de ce dernier à titre préventif, tout en proposant rapidement un soutien technique au nouveau gouvernement pour la préparation de demandes d'entraide judiciaire.



70 MIO USD*

Kazakhstan — P. 26

La Suisse est en mesure de restituer 163 millions de dollars au Kazakhstan. Une partie des fonds a déjà été injectée dans des projets sociaux par l'intermédiaire d'une fondation incluant des partenaires internationaux. Une nouvelle tranche doit être restituée dans le cadre de projets conduits par la Banque mondiale.

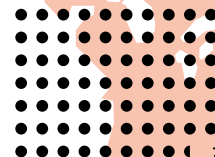


163 MIO USD

FERDINAND MARCOS

Philippines — P. 10

En 1986, la Suisse a pour la première fois gelé les comptes d'un potentat déchu. Il a fallu pas moins de 60 jugements de la plus haute juridiction suisse pour que les fonds puissent être restitués au pays.



684 MIO USD

BACHAR AL-ASSAD

Syrie — S. 22

La Suisse a prononcé diverses sanctions à l'encontre du régime syrien. Au blocage des avoirs se sont ajoutées des interdictions de voyager ainsi que des restrictions commerciales.

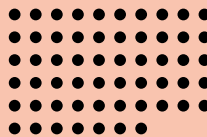


120 MIO CHF*

HOSNI MOUBARAK

Égypte — P. 22

Une demi-heure après la chute d'Hosni Moubarak, la Suisse bloquait ses avoirs. Les autorités judiciaires suisses ont ensuite engagé leur propre procédure pénale et, de son côté, l'Égypte lui a présenté une demande d'entraide judiciaire.



570 MIO USD*

Angola — P. 26

L'Angola s'est vu restituer un montant de 64 millions de dollars par le biais de projets de développement, principalement consacrés à la formation professionnelle et au déminage. Ceux-ci ont été conduits par la coopération au développement de la Suisse et l'État angolais.



64 MIO USD

MOBUTU SESE SEKO Zaire / République démocratique du Congo

— P. 16

Pendant douze ans, la Suisse a bloqué 5,5 millions de dollars, mais, en 2009, elle a dû les remettre à ses héritiers: le processus de restitution s'est heurté à un manque de volonté politique de la part du Congo.

* À l'automne 2016

FERDINAND MARCOS

Une nouvelle ère s'annonce : en 1986, la Suisse bloque pour la première fois les avoirs d'un potentat corrompu.

Étalée dans la presse du monde entier, l'impressionnante collection de chaussures de son épouse Imelda est devenue le symbole de ses abus : après la chute du dictateur philippin Ferdinand Marcos, pas moins de 2700 paires de souliers ont été découvertes dans le palais présidentiel de Manille – ce qui aura permis à la première dame d'en changer tous les jours pendant sept ans.

C'est à l'issue des élections présidentielles démocratiques de 1965 que Ferdinand Marcos avait accédé au pouvoir. En 1972, il proclama la loi martiale pour pouvoir rester en poste malgré la limitation de la durée des mandats. Il continua ainsi de diriger le pays sur un mode dictatorial en légiférant par décrets.

Quand il fut contraint de s'exiler aux États-Unis, en 1986, sa fortune atteignait cinq à dix milliards de dollars, d'après les estimations de la Banque mondiale. À cette époque, aux Philippines, le revenu par habitant s'élevait à environ 750 dollars par an.

« MONSIEUR QUINZE POUR CENT »

Les membres de la clique de Ferdinand Marcos ont alimenté leurs comptes en détournant des fonds de l'aide militaire et au développement fournie par d'autres pays tout comme des prêts de la Banque mondiale ou encore des paiements pour réparation consentis par le Japon. Ils ont exploité à leur profit les principales industries nationales par le biais de monopoles d'État, contraint

des exploitants privés à leur céder leur entreprise et exigé des pots-de-vin pour l'octroi de marchés publics. Ces pratiques ont valu à Ferdinand Marcos de répondre au surnom de « Monsieur Quinze pour cent » sur tout le continent asiatique.

Les fonds soustraits de la sorte étaient investis dans des sociétés écran implantées dans d'autres pays, ou déposés sur des comptes en banque à l'étranger. C'est ainsi que le clan Marcos a fait l'acquisition d'un centre commercial à Manhattan, le fameux Crown Building sur la Cinquième Avenue, ou encore d'une villa en bord de mer sur Long Island, valant plusieurs centaines de millions de dollars. Fin février 1986, à l'issue d'une révolution pacifique, le dictateur et sa famille se sont réfugiés à Hawaï, aux États-Unis. Dans un rapport de 23 pages, les douanes de Honolulu ont dressé l'inventaire des biens contenus dans les 15 coffres et 22 caisses qui les accompagnaient, parmi lesquels des perles, saphirs, rubis et diamants d'une valeur de plusieurs millions, des dizaines de montres de luxe et 24 lingots d'or. Ferdinand Marcos est mort à Honolulu en 1989, à l'âge de 72 ans.

Le soir du 24 mars 1986, une rencontre officielle avait lieu entre le gouvernement suisse et le président de la Finlande, en visite d'État à Berne. Tandis que les échanges s'orientaient sur la qualité des relations unissant les deux pays, l'attention du chef du Département fédéral des affaires étrangères ►





En bref

Dans le cadre de l'affaire Marcos, le gouvernement suisse a pris un virage décisif. Il a ordonné le blocage préventif des fonds du potentat corrompu quelques jours à peine après sa destitution, avant même que les Philippines n'en fassent la demande. Il a ainsi écarté toute possibilité de retrait de ces avoirs et ainsi permis l'ouverture d'une enquête pénale du dossier. La Suisse s'est ensuite engagée dans une étroite collaboration avec le nouveau gouvernement philippin, qui a finalement abouti à la restitution de 684 millions de dollars au pays, ce dernier s'étant engagé à affecter une partie des fonds à l'indemnisation des victimes du régime Marcos.

fut discrètement sollicitée par un haut fonctionnaire: une banque suisse l'avait appelé pour lui indiquer qu'un représentant de Ferdinand et d'Imelda Marcos avait exigé une heure auparavant le transfert immédiat vers l'étranger de plus de 200 millions de dollars détenus par le couple sur des comptes dans cet établissement. La banque ne pouvait pas s'opposer au transfert, à moins qu'une interdiction lui soit imposée sur-le-champ. Il n'y avait donc pas une minute à perdre. Veillant à ne pas perturber le déroulement de la visite d'État, le chef du Département fédéral des affaires étrangères a alors réuni ses six collègues du gouvernement dans un coin de la salle. Ce conciliabule devait déboucher sur une décision cruciale: le blocage de toutes les valeurs patrimoniales des époux Marcos, visant à empêcher leur retrait et à poser les bases d'une enquête pénale concernant leur provenance. Se fondant sur la Constitution fédérale, qui autorise le gouvernement à prendre certaines décisions « lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige », le Conseil fédéral a ainsi pris une décision historique (quelques années auparavant, le gouvernement suisse avait encore refusé de geler les avoirs du shah d'Iran déchu).

UNE PREMIÈRE

Dans l'affaire Marcos, la Suisse a pour la toute première fois bloqué les avoirs d'un ex-chef d'État, et c'est spontanément, sans attendre que les Philippines lui soumettent une demande d'entraide judiciaire. Par cette initiative historique, en mars 1986, elle a émis un signal fort. Par la suite, le gouvernement suisse a invoqué à plusieurs reprises le principe de « sauvegarde des intérêts du pays » pour geler à titre préventif les avoirs de chefs d'État corrompus, notamment dans les cas de Jean-Claude Duvalier (voir p. 13), de Mobutu Sese Seko (p. 16), des soulèvements arabes (p. 22) et de l'Ukraine (p. 25).

Après la chute de Ferdinand Marcos, une collaboration extrêmement soutenue s'est développée entre les autorités suisses et philippines, qui ont de part et d'autre beaucoup travaillé, pendant de longues années, pour permettre la restitution des fonds bloqués au peuple de l'archipel.



Des manifestations citoyennes pacifiques ont conduit à la chute du dictateur.

Le cas Marcos est particulièrement révélateur des difficultés – juridiques et pratiques – qu'il faut surmonter pour procéder à une telle restitution. À l'époque des faits, la Suisse et les Philippines n'étaient liées par aucun accord d'entraide judiciaire. La procédure n'en a donc été que plus complexe. La loi relative à l'entraide judiciaire n'était alors en vigueur que depuis peu et il n'existait aucun précédent auquel se référer. Le nouveau gouvernement démocratique des Philippines a bel et bien présenté une demande d'entraide judiciaire en vue de la délivrance des documents bancaires et du rapatriement des avoirs de Marcos, mais la famille du despote a pu déposer un recours contre chaque étape procédurale.

À elle seule, la plus haute juridiction suisse a dû rendre pas moins de 60 jugements. Au fil des ans, elle a confirmé la fiabilité du processus d'entraide judiciaire et a finalement décidé que rien ne s'opposait à la restitution des fonds à leur pays d'origine: en juin 1998, le Tribunal fédéral a approuvé leur transfert sur un compte bloqué à la banque centrale des Philippines. Pour garantir un déroulement de la procédure conforme aux principes de l'état de

droit, il a subordonné le rapatriement effectif des fonds au respect de certaines conditions: les Philippines devaient engager une procédure pénale à l'encontre d'Imelda Marcos et la conduire dans le respect du droit. De plus, une partie des avoirs récupérés devait être affectée à l'indemnisation des victimes du régime Marcos. Une loi correspondante a été adoptée par le Parlement philippin en février 2013. Selon Albert del Rosario, ministre des affaires étrangères des Philippines, l'affaire Marcos a permis de poser de nouvelles bases de référence pour d'autres cas de restitution et d'affectation d'avoirs acquis de manière illicite.

CONCLUSION

Le dossier Marcos a marqué un tournant pour la Suisse et préparé le terrain pour d'autres cas semblables. Il a été l'occasion de transmettre un message clair aux potentats en leur montrant que la Suisse n'était plus un refuge pour les avoirs d'origine illicite. Le gouvernement suisse a bloqué les fonds de Ferdinand Marcos dans les plus brefs délais et de sa propre initiative. Il a tiré des enseignements de la longue et difficile procédure d'entraide judiciaire et révisé ses lois en vue d'alléger et d'accélérer le processus. ●

MONTANT RESTITUÉ : ENVIRON

684 MIO
USD

JEAN-CLAUDE DUVALIER

Depuis un quart de siècle, la Suisse déploie des efforts considérables pour restituer les fonds détournés par Duvalier.

Jean-Claude Duvalier, dit « Baby Doc », n'avait que 19 ans quand il est arrivé au pouvoir en Haïti. Après la mort de son père, qui avait régné en dictateur sur cet État des Caraïbes, il lui a succédé aux fonctions de « président à vie ». D'après les estimations de Transparency International, Baby Doc et sa famille se sont approprié entre 300 et 800 millions de dollars de manière illégale, alors que le pays était le plus pauvre de tout le continent américain, avec un revenu par habitant de 350 dollars par an.

UN FORT PENCHANT POUR LES VOITURES DE LUXE

D'après les faits établis par le Tribunal pénal fédéral suisse, la fortune du clan Duvalier provenait du monopole d'État sur le tabac, géré comme un bien privé par la famille. En outre, celle-ci extorquait aux entreprises des prétendues « redevances » pour se les approprier, ponctionnait les salaires des fonctionnaires contraints à des « dons » obligatoires, prélevait des impôts au profit d'œuvres sociales fictives et allait même jusqu'à taxer les sacs de farine fournis aux plus démunis par des organisations caritatives étrangères.

L'argent acquis de la sorte était placé sur des comptes en banque à l'étranger et utilisé pour l'achat de biens immobiliers, dont un château en région parisienne et un appartement dans la

Trump Tower, sur la Cinquième Avenue, à Manhattan, sans oublier les voitures de sport coûteuses pour lesquelles Baby Doc affichait un goût prononcé.

C'est durant l'automne 1985 qu'éclatèrent les premières émeutes de la faim en Haïti. Elles devaient bientôt se propager à l'ensemble du territoire.



Sous l'emprise d'un régime corrompu, Haïti était devenu le pays le plus pauvre de l'Occident.

Les États-Unis lui ayant retiré leur soutien, Baby Doc prit la fuite en février 1986 pour se réfugier en France.

UN SIGNAL CLAIR

Peu après le départ en exil de Jean-Claude Duvalier, le nouveau gouvernement haïtien demanda le gel des éventuels avoirs que ce dernier et son entourage avaient placés dans des banques helvétiques. Le gouvernement suisse bloqua alors immédiatement un montant de 2,4 millions de dollars. Bien que la somme fût nettement inférieure aux chiffres avancés par les médias étrangers, il donnait

ainsi un signal clair : trois semaines seulement après avoir bloqué pour la première fois les avoirs d'un chef d'État, en l'occurrence Marcos (voir p. 10), il prenait de nouvelles dispositions concernant les fonds d'origine criminelle présumée d'un dictateur déchu.

Au début, tout laissait à penser que l'affaire Duvalier serait réglée relativement vite. Ayant immédiatement soumis une demande d'entraide judiciaire, Haïti envisageait d'ouvrir une procédure pénale à l'encontre des Duvalier en s'engageant à agir dans le respect des droits de l'homme. De leur côté, les autorités suisses étaient résolues à transmettre les documents bancaires à l'État insulaire et avaient donné leur accord de principe pour un transfert des fonds saisis une fois prononcé le jugement à l'encontre des Duvalier.

Haïti n'était pas en mesure de rendre un jugement.

Alors que la voie semblait toute tracée, rien ne se passa comme prévu. L'espoir de voir Haïti sortir du règne de la tyrannie pour se transformer en un État de droit démocratique s'évanouit très vite au vu de la situation : luttes pour le pouvoir politique, élections truquées, putschs militaires à répétition et insécurité généralisée sous la menace de groupes armés. La Suisse alla jusqu'à financer les services d'un avocat pour permettre la poursuite du processus d'entraide judiciaire, mais, en définitive, tous les efforts des autorités helvétiques restèrent vains et, au bout de 24 années, Haïti n'avait toujours pas réussi à prononcer un jugement exécutoire à l'encontre du clan Duvalier : des décennies de dictature avaient considérablement affaibli ses structures étatiques. ▶

En 2010, la plus haute juridiction suisse a estimé que les avoirs bloqués ne pourraient plus être restitués au pays par la voie de l'entraide judiciaire, car, compte tenu du temps écoulé, les infractions dont était accusé Baby Doc dans ce dossier étaient frappées de prescription. Regrettant formellement sa propre décision, elle s'est alors référée au « pillage systématique des caisses de l'État » qui avait été invoqué en première instance au sujet des Duvalier. Elle s'est en outre référée « à la structure hiérarchique, au but criminel et au climat de terreur mis en place et qui correspondait en droit suisse à la notion d'organisation criminelle ». Elle a précisé que, dans le cas de valeurs patrimoniales de dictateurs déchus, les dispositions régissant l'entraide judiciaire internationale étaient trop strictes, mais que seul le législateur était habilité à les modifier.

L'entraide judiciaire avait donc définitivement échoué, ce qui obligeait la Suisse à rendre au clan Duvalier les millions de dollars bloqués (dont le montant avait à ce stade plus que doublé, du fait des intérêts), malgré de sérieux indices quant à leur provenance illicite. Le gouvernement suisse ne pouvant se résoudre à une telle issue, il s'appuya sur la Constitution fédérale pour faire bloquer les fonds de Duvalier, tout en accélérant les travaux déjà entrepris pour élaborer une loi spécifique aux cas de restitution d'avoirs de potentats à des pays dotés de structures étatiques défaillantes.

La loi fédérale sur la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées (LRAI), dite « loi Duvalier », est entrée en vigueur le 1^{er} février 2011. Depuis, il est légalement possible de bloquer et de confisquer des avoirs de potentats si (et seulement si) l'entraide judiciaire a échoué, comme dans les affaires Duvalier et, plus tard, Mobutu (p. 16), en raison de la défaillance des structures étatiques dans le pays d'origine des fonds. En avril 2011, se fon-

dant sur les dispositions de la LRAI, le gouvernement suisse a ouvert une action en confiscation pour les fonds de Duvalier, laquelle a été admise en septembre 2013.

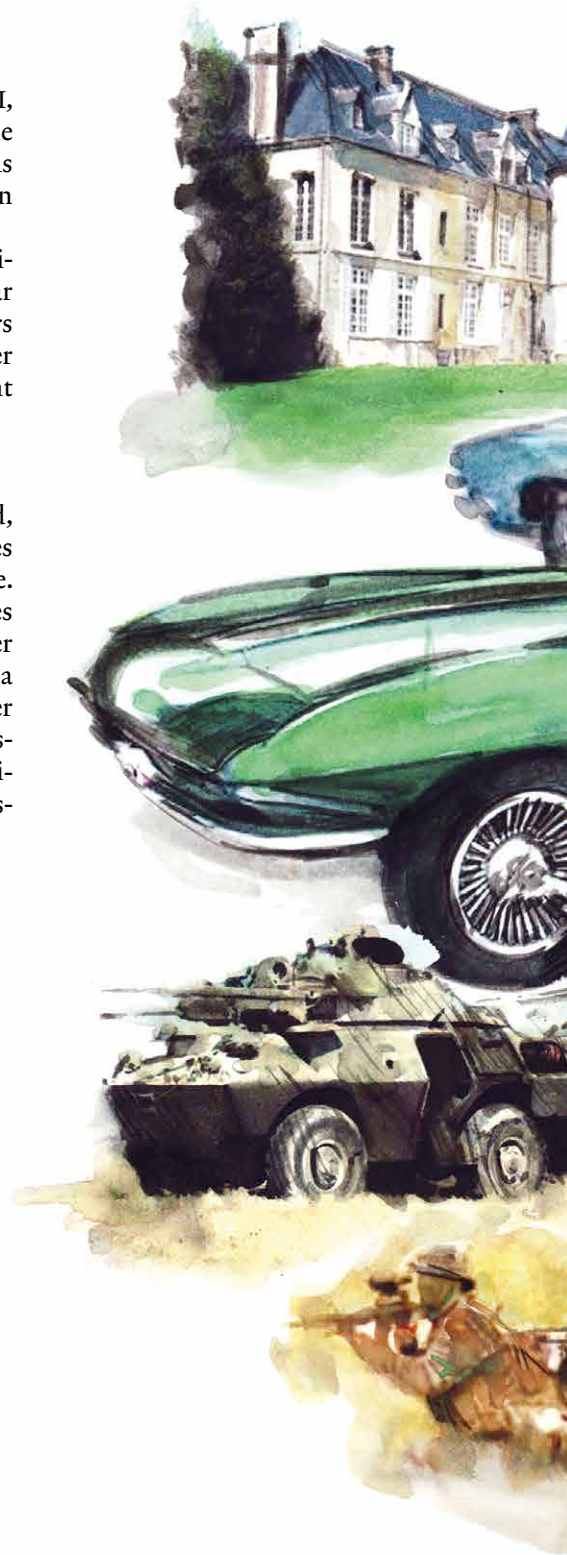
Pour pouvoir procéder à une restitution efficace des fonds détournés par Duvalier, la Suisse a identifié plusieurs projets envisageables pour renforcer les droits de l'homme. Ces projets sont toujours en cours de négociation.

CONCLUSION

L'affaire Duvalier (comme, plus tard, l'affaire Mobutu) a révélé les limites de l'entraide judiciaire internationale. Les États aux structures défaillantes ne sont guère en mesure de prononcer des jugements exécutoires. La Suisse a été le premier pays au monde à créer une loi spéciale permettant de confisquer plus facilement les fonds d'origine criminelle dans de telles circonstances. ●

MONTANT BLOQUÉ : PRÈS DE

6 MIO
USD





En bref

Du fait de la défaillance des structures de l'État haïtien, le processus de restitution des fonds Duvalier par la voie de l'entraide judiciaire a échoué après 24 années d'efforts assidus. La Suisse aurait alors dû débloquer les fonds au profit de la famille Duvalier, en dépit des sérieux indices dont elle disposait quant à leur origine criminelle. Pour éviter un tel dénouement, elle a élaboré une nouvelle loi en 2010 : celle-ci ne s'appliquait que dans les cas où les États n'étaient pas en mesure de présenter une demande d'entraide judiciaire ou de conduire une procédure pénale conforme aux exigences suisses. Le contenu de la « loi Duvalier » a été récemment intégré à la loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger (LVP), qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016.



MOUSSA TRAORÉ

Il s'agissait d'une somme modeste, mais son transfert a revêtu une importance historique : en 1997, la Suisse a restitué 3,9 millions de francs au Mali.

Pour la toute première fois, la Suisse a pu rapatrier des avoirs de potentats dans un pays en développement. Ces fonds provenaient de l'entourage de Moussa Traoré, un militaire de carrière formé en France qui avait pris les commandes de ce pays d'Afrique occidentale en 1968 à la faveur d'un coup d'État. Il devait être destitué à son tour par un putsch militaire 23 ans plus tard, en 1991.

L'affaire Moussa Traoré a permis à la Suisse de développer sa façon de procéder avec les fonds de potentats. Le gouvernement fédéral s'est montré plus offensif que jamais en prenant des mesures pour que les avoirs en question soient identifiés et bloqués. Dès le renversement du dictateur, il a prêté

assistance au Mali en prenant en charge les coûts de deux avocats suisses qui se sont mis en quête de comptes bancaires éventuels. Ils en ont bel et bien trouvé plusieurs, enregistrés au nom du directeur de la régie publique des tabacs, acolyte de longue date de Moussa Traoré.

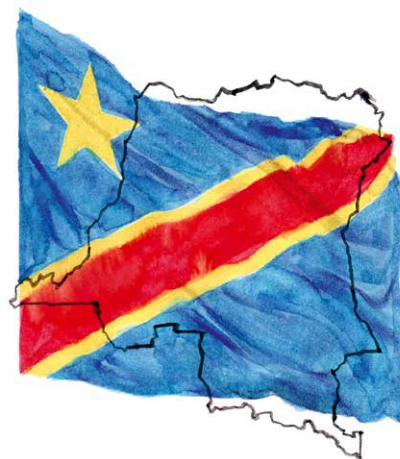
La Suisse a immédiatement bloqué les fonds, sans même attendre la réception de la demande d'entraide judiciaire du Mali. Celle-ci a été établie ensuite par le nouveau gouvernement du pays, avec l'aide des deux avocats mis à disposition, qui ont veillé à ce qu'elle soit juridiquement conforme.

La coopération entre les autorités helvétiques et maliennes s'est déroulée dans de bonnes conditions : le Mali a annoncé la soumission de sa demande formelle, qu'il a transmise en temps utile, et il a engagé une procédure pénale pour détournement de fonds publics à l'encontre de Moussa Traoré et de ses complices.

L'ex-dictateur a finalement été condamné pour crimes avec usage de la violence commis pendant son mandat et pour détournement de biens publics. Un jugement exécutoire ayant été prononcé, le processus de restitution des fonds pouvait être lancé en vue du transfert par la Suisse des avoirs de Moussa Traoré au Mali.

Le mode opératoire adopté par la Suisse dans ce dossier lui a servi de modèle par la suite. Ainsi, dans les cas portant sur les fonds de Mobutu Sese Seko (République démocratique du Congo) et de Jean-Claude Duvalier (Haïti), elle a également chargé des avocats de procéder à des enquêtes pénales. ●

**MONTANT RESTITUÉ :
PRÈS DE 3,9 MIO CHF**



MOBUTU SESE SEKO

Le cas Mobutu montre bien que, si la volonté politique fait défaut dans le pays d'origine, la démarche est vouée à l'échec.

Après 32 années au pouvoir, le maréchal Mobutu Sese Seko, né Joseph-Désiré Mobutu, a été contraint de prendre le chemin de l'exil en 1997. Le *Financial Times* estimait alors sa fortune à « 4 milliards de dollars, plus 20 villas », un montant global à peu près équivalent à celui de la dette extérieure du Zaïre, ancien nom de la République démocratique du Congo.

Sous couvert d'une prétendue « politique d'africanisation », le despote au couvre-chef en léopard avait fait mainmise sur les abondantes ressources minières de son pays pour bâtir sa fortune personnelle. Certes, le Zaïre était alors l'un des pays du monde les plus riches en matières premières, mais, au début des années 1990, le revenu par habitant y atteignait à peine 250 dollars par an. À cette même époque, Mobutu n'hésitait pas à faire affréter

un avion supersonique tel que le Concorde pour aller faire des emplettes en famille à Paris.

Mobutu a su mieux que quiconque tirer parti de la guerre froide, attisant la crainte des pays occidentaux en brandissant le risque d'une invasion communiste par son voisin du sud, l'Angola. Quand cette période a pris fin, le Maréchal a perdu l'appui des puissances protectrices dont il bénéficiait. Année après année, le pays s'est alors enfoncé dans un chaos d'une ampleur telle qu'il s'est mué en une véritable guerre civile. En mai 1997, Mobutu a dû s'exiler au Maroc, où il fut emporté par un cancer de la prostate quelques mois plus tard.

Mobutu n'avait pas encore pris la fuite que les autorités suisses avaient déjà demandé à toutes les banques du pays de procéder à une recherche systématique d'éventuels avoirs du Maréchal. Leurs recherches se sont soldées par la découverte d'un compte en banque et d'une villa totalisant une valeur de 7,7 millions de francs (5,5 millions de dollars à l'époque), ce qui était bien loin du montant pressenti par les médias : le Maréchal avait certainement dissimulé la plus grosse part de sa fortune dans d'autres pays.

ÉCHEC DE L'ENTRAIDE JUDICIAIRE

Après réception de la demande d'entraide judiciaire présentée par le nouveau gouvernement de la République démocratique du Congo, le gouvernement suisse ordonna le blocage préventif des fonds et de la villa, comme l'y autorisait la Constitution fédérale. Il avait déjà actionné ce levier dans les cas de Ferdinand Marcos (p. 10) et de Jean-Claude Duvalier (p. 13).

Six années durant, la Suisse a prié les autorités congolaises de remédier aux imprécisions de leur demande d'entraide judiciaire, leur rappelant que, en vertu des principes de l'état de droit, on ne peut pas maintenir un

blocage des fonds de Mobutu sans limite de temps. Malheureusement, ses requêtes demeurèrent sans réponse, et Kinshasa omit aussi d'engager une procédure pénale à l'encontre de l'ex-chef d'État.

Ainsi, en 2003, la Suisse se vit contrainte de mettre un terme au processus d'entraide judiciaire. Le gouvernement helvétique n'était toutefois pas disposé à abandonner la partie, car une levée du blocage aurait permis aux héritiers de Mobutu de récupérer les fonds, très vraisemblablement issus de la corruption. S'appuyant sur la Constitution, il a donc ordonné un nouveau gel des avoirs, tout en chargeant le Département fédéral des affaires étrangères de se rapprocher de Kinshasa pour trouver une solution en vue de la restitution des fonds au Congo.

La Suisse décidait de mettre un avocat à disposition du Congo.

Malgré les diverses démarches entreprises par la Suisse, plusieurs années s'écoulèrent de nouveau sans que les autorités congolaises ne prennent la moindre initiative. En juillet 2007, la présidente de la Confédération en personne se rendit à Kinshasa pour demander à l'État congolais de désigner un interlocuteur officiel dans cette affaire. Finalement, dans une ultime tentative de relance, la Suisse proposa au Congo de mettre à sa disposition un avocat pour que puisse être engagée en Suisse une procédure pénale à l'encontre du clan Mobutu. Elle avait déjà eu recours à cette possibilité une première fois dans le cas Traoré (p. 16). Le gouvernement congolais accepta la proposition à la dernière minute, per-

mettant ainsi à la Suisse de prolonger une dernière fois le blocage des avoirs en question.

La situation semblant enfin se dénouer, la perspective d'une issue positive se dessinait. L'avocat du Congo déposa effectivement une plainte en Suisse, mais les autorités compétentes en matière de poursuites pénales estimèrent alors que les délits éventuels étaient prescrits et que les avoirs de Mobutu devaient être remis à sa famille. Plutôt que de continuer d'agir par la voie légale, la République démocratique du Congo interdit à son avocat en Suisse de contester ce jugement, empêchant par là même la plus haute juridiction du pays de se prononcer sur l'ensemble des volets de cette affaire.

MANQUE DE VOLONTÉ

Toutes les chances de restitution des avoirs bloqués au peuple congolais s'étaient ainsi envolées. En fait, il devint évident que le clan Mobutu continuait d'exercer son influence, d'autant que le fils aîné du Maréchal était alors vice-premier ministre.

La Suisse avait donc l'obligation juridique de remettre les fonds aux héritiers de Mobutu, ce qu'elle fit en 2009, après douze années de travail acharné pour éviter une telle issue.

In fine, c'est aussi cette affaire et son dénouement fâcheux (outre le cas Duvalier, p. 13) qui ont conduit la Suisse à élaborer une loi spéciale (dite «loi Duvalier») pour permettre de confisquer les avoirs dans de telles situations. ●

SANI ABACHA

Première mondiale : la Suisse reconnaît comme organisation criminelle un chef d'État et son entourage.

Le général Sani Abacha a été l'un des dictateurs les plus corrompus, et de surcroît les plus brutaux, que l'Afrique ait jamais connus. Officier de carrière formé en Grande-Bretagne et aux États-Unis, il s'est installé à la tête de l'État nigérian à la faveur d'un putsch militaire en 1993 et y est resté jusqu'en juin 1998. Son régime dictatorial s'est illustré par des violations systématiques des droits de l'homme.

Au cours de ses cinq années de dictature, Abacha a littéralement pillé ce pays d'Afrique occidentale. La Banque mondiale estime que lui et son entourage se sont emparés de trois à cinq milliards de dollars durant cette période. A titre de comparaison, le revenu par habitant au Nigéria à l'époque était d'environ 270 dollars – par an.

MAINMISE SUR LES CAISSES DE L'ÉTAT

Le général avait coutume de faire octroyer les marchés publics à ses protégés, à des prix excessivement élevés. L'un de ses fils a empoché plusieurs dizaines de millions de dollars initialement destinés à financer une campagne de vaccination. En outre, les sociétés étrangères devaient verser d'importants pots-de-vin pour pouvoir opérer sur ce territoire riche en pétrole.

Selon des sources indépendantes, Abacha se serait mis dans la poche près de 10% des recettes annuelles issues de l'exploitation pétrolière. Il se servait ré-

gulièrement dans les caisses de l'État et se faisait remettre des sommes d'argent en espèces par la Banque centrale du Nigéria. Face au tribunal, son fils Mohammed déclara plus tard que le général avait rapporté à la maison plus de 700 millions de dollars en liquide – « parfois dans des sacs en plastique, d'autres fois dans des boîtes en carton ». En se déplaçant en personne ou en passant par un réseau de sociétés écran à l'étranger, les membres de la famille et les complices du dictateur transféraient les fonds détournés sur des comptes en banque à l'étranger, principalement en Grande-Bretagne, en Suisse, au Luxembourg et au Liechtenstein.

Après la crise cardiaque qui terrassa Sani Abacha en juin 1998, son épouse Maryam tenta de fuir le pays, mais elle fut appréhendée à l'aéroport de Lagos, avec dans ses bagages 38 valises emplies de millions de dollars et de livres britanniques.

En septembre 1999, le nouveau gouvernement nigérian demanda à la Suisse de procéder au gel des valeurs patrimoniales qu'Abacha pouvait avoir déposées dans ses banques. Les autorités judiciaires suisses bloquèrent alors les quelque 700 millions de dollars dont elles estimèrent qu'ils avaient été très probablement volés par le clan Abacha. De plus, elles ouvrirent une procédure pénale pour présomption de blanchiment d'argent, d'escroquerie et de détournement de fonds – mais ►





En bref

Agissant avec détermination, la Suisse a tout d'abord bloqué près de 700 millions de dollars. Elle a ouvert une procédure pénale, reconnu Sani Abacha et son entourage coupables de participation à une organisation criminelle et confisqué leurs avoirs « manifestement illicites » (cas « Abacha I »). Dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale, elle a été le premier pays à restituer au Nigéria les millions bloqués. Ces fonds ont permis de financer des projets de développement, sous la surveillance de la Banque mondiale. Ils représentent la plus grosse somme d'avoirs de potentiats jamais rapatriée dans le monde et cette affaire est aussi la première dans laquelle la conformité de l'emploi des fonds a été contrôlée. Le processus de restitution de 321 millions de dollars supplémentaires a été enclenché en 2016 (cas « Abacha II »).

aussi pour appartenance à une organisation criminelle.

Ce fut là une décision totalement inédite aux implications considérables. Jamais encore un chef d'État et son entourage familial et gouvernemental n'avaient été déclarés « organisation criminelle » au sens du droit pénal. Cette initiative sans précédent, entérinée ensuite par la plus haute juridiction de Suisse, a été une étape décisive du combat victorieux contre le régime corrompu d'Abacha. Qualifiés de membres d'une « organisation criminelle », le clan Abacha et tous ses complices ont pu faire l'objet de poursuites pénales en Suisse, même sans y être physiquement présents: le fait qu'ils aient dissimulé les fonds incriminés dans ce pays constituait un motif suffisant.

RENVERSEMENT DU FARDEAU DE LA PREUVE

Une autre évolution, encore plus importante, a marqué cette affaire: le renversement du fardeau de la preuve. La Suisse n'avait plus à démontrer que les fonds provenaient d'infractions commises par le clan Abacha, car, soupçonné d'être une organisation criminelle, c'était à lui de prouver qu'il les avait acquis en toute légalité. Or il n'en fut pas capable.

Dans le cadre de la procédure pénale, les autorités suisses découvrirent l'existence de comptes bancaires détenus par les Abacha dans d'autres pays. C'est ainsi que 830 millions de dollars supplémentaires furent saisis au Luxembourg et dans la Principauté de Liechtenstein. Dans ce dossier, sept banques suisses ont été officiellement sanctionnées par l'autorité de surveillance pour manquements graves à l'obligation de diligence, certaines ayant même été condamnées à payer une amende.

La singularité du cas Abacha tient aussi à l'arrêt de principe prononcé en février 2005 par la plus haute juridiction suisse qui, en réinterprétant la

législation sur l'entraide judiciaire, a changé la donne. Depuis, lorsqu'il s'agit de fonds « d'origine manifestement illicite » en lien avec une organisation criminelle, il n'est plus nécessaire qu'une procédure judiciaire soit menée à son terme dans le pays d'où ils proviennent.

À ce jour, l'ensemble des avoirs d'Abacha bloqués en Suisse (plus de 700 millions de dollars) a pu être restitué au Nigéria, qui a dû garantir que les fonds seraient affectés au financement de divers programmes de développement



En 1999, la population célèbre l'avènement de la démocratie au Nigéria.

conduits avec le concours de la société civile. Des projets ont en effet été réalisés par le Nigéria dans des domaines tels que la santé, la formation, les infrastructures routières et l'approvisionnement en eau et en électricité. En outre, le Nigéria a accepté que l'emploi des fonds soit soumis à la surveillance de la Banque mondiale (voir p. 26), une autre première mondiale liée à cette affaire « Abacha I ».

ABACHA II

L'histoire ne s'est toutefois pas arrêtée là. Jusqu'en février 2015, le Ministère public genevois a également mené une procédure pénale contre Abba Abacha, fils du défunt dictateur. Par la voie de l'entraide judiciaire, des fonds acquis de manière illicite par le clan de ce dernier ont pu être bloqués au Luxembourg, puis transférés en Suisse.

En 2014, en vertu d'un accord global entre le gouvernement nigérian et la famille Abacha, les parties en présence

se sont entendues sur la restitution des fonds à l'État nigérian dans le cadre d'un classement de la procédure pénale à l'encontre d'Abba Abacha. En contrepartie, celui-ci renonçait aux avoirs en question, après avoir passé 561 jours en détention préventive en Suisse et donc presque entièrement purgé la peine initialement prévue à son encontre.

En février 2015, le Ministère public genevois a prononcé la confiscation des fonds transférés depuis le Luxembourg et le rapatriement de 321 millions de dollars au Nigéria. Dans sa décision, il a précisé que l'affectation des fonds devait également être soumise à un monitoring de la Banque mondiale. En mars 2016, la Suisse et le Nigéria ont signé un accord portant sur les modalités de restitution des fonds du clan Abacha.

CONCLUSION

Dans le cas Abacha I, les autorités compétentes et la justice suisse se sont montrées pragmatiques en faisant évoluer l'application du droit en matière d'avoirs de potentats. À ce jour, la Suisse reste le seul pays à avoir restitué des fonds d'origine manifestement illicite sans qu'il ait été nécessaire de mener à bien une procédure judiciaire dans le pays de provenance. En ce qui concerne l'affaire Abacha II, la question de l'affectation des fonds est toujours en cours de discussion entre le Nigéria et la Suisse. ●

MONTANT RESTITUÉ : ENVIRON

700 MIO
+ 321 MIO
USD



VLADIMIRO MONTESINOS

Les autorités helvétiques ont informé le Pérou du blocage de fonds douteux en Suisse avant que ce pays ne prenne lui-même des mesures.

Une brève séquence vidéo qui fait l'effet d'une bombe: on y voit le chef du service de renseignement péruvien, Vladimiro Montesinos, installé dans un canapé en cuir beige, en compagnie d'un parlementaire, dans son bureau. Après y avoir introduit des liasses entières de billets, il remet une enveloppe brune à son interlocuteur. On apprendra plus tard que cette somme (de 15 000 dollars) était destinée à «convaincre» un opposant politique de se rallier au camp d'Alberto Fujimori, alors président du Pérou.

Diffusée le 14 septembre 2000 par une chaîne de télévision, cette vidéo a sonné le début de la fin pour Fujimori, au pouvoir depuis dix ans. Plus tard, la justice péruvienne a trouvé près de 2 000 enregistrements du même type. Communément appelés les

«Vladividéos» par la suite, ils ont révélé l'ampleur de la corruption dans le pays, de nombreux politiciens, juges, chefs d'entreprise et journalistes s'étant ainsi laissés acheter par le gouvernement.

La défiance de Montesinos lui a été fatale: c'est lui qui avait dissimulé une caméra pour filmer les entrevues lors desquelles il remettait des pots-de-vin. Il voulait en conserver une trace pour le cas où un interlocuteur ou un autre serait tenté de se rebeller ultérieurement. Peu de temps après la diffusion de la vidéo, Montesinos et Fujimori, dont il était le conseiller personnel, partirent se réfugier à l'étranger.

La vidéo n'avait pas encore fait le tour du monde que plusieurs banques suisses bloquaient déjà de leur propre initiative les comptes de Montesinos et signalaient les fonds détenus aux autorités. Le Ministère public du canton de Zurich ouvrit immédiatement une procédure pénale du chef de blanchiment d'argent à l'encontre de l'ex-chef des services secrets et ordonna le gel de près de 77 millions de dollars appartenant à ce dernier et à ses proches.

ENTRAIDE JUDICIAIRE SPONTANÉE

Le Ministère public zurichois fit savoir aux autorités péruviennes que les comptes avaient été bloqués et leur demanda de procéder à l'élucidation de la provenance des fonds. Il les pria également de présenter une demande d'entraide judiciaire. C'est ainsi que le Pérou eut connaissance de l'existence de comptes au nom de Montesinos dans des banques helvétiques. La loi suisse autorise cette forme d'entraide judiciaire dite «spontanée».

Les informations fournies par Zurich ont permis à la justice péruvienne d'établir une demande d'entraide judiciaire solidement étayée. Elles se sont aussi avérées d'une grande utilité pour l'enquête pénale menée dans cette affaire de corruption internationale

touchant l'environnement proche de l'ex-président du Pérou. Les enquêtes conduites dans les deux pays ont révélé que Montesinos percevait des «commissions» sur les livraisons d'armes depuis 1990 et qu'il dissimulait cet argent sale via des comptes détenus au Luxembourg, aux États-Unis et en Suisse.

En contrepartie des pots-de-vin versés, les commerçants d'armes étaient privilégiés lors de l'attribution des marchés par le gouvernement. L'ex-chef des services secrets a finalement été arrêté au Venezuela puis condamné à une longue peine d'emprisonnement pour détournement de fonds et corruption, entre autres.

Le 20 août 2002, la Suisse a pu transférer 77,5 millions de dollars à la banque centrale de réserve du Pérou. Alors que le processus de restitution des avoirs du potentat Marcos avait duré 18 ans, il n'a fallu qu'un peu plus d'une année pour pouvoir effectuer ce versement dans l'affaire «Montesinos I». Un montant total de 93 millions de dollars a été rapatrié au Pérou jusqu'en 2006. À ce jour, 23 millions sont toujours bloqués à titre provisoire (dossier «Montesinos II»), mais, plusieurs procédures étant sur le point de se conclure, de nouveaux transferts devraient avoir lieu sous peu. Grâce à une excellente coopération entre toutes les parties prenantes, qu'il s'agisse des banques ou des autorités péruviennes et suisses, l'affaire Montesinos I a pu être réglée très rapidement. ●

MONTANT RESTITUÉ : ENVIRON 93 MIO USD

LES RÉVOLUTIONS ARABES

Une demi-heure après la chute d'Hosni Moubarak, la Suisse bloquait ses avoirs à titre préventif.

Leïla Ben Ali, épouse du président tunisien, avait soigneusement préparé son voyage sans billet retour: deux semaines avant de s'exiler en Arabie saoudite avec sa famille, le 14 janvier 2011, elle s'était, semble-t-il, rendue en personne à la Banque nationale tunisienne où, selon le quotidien *Le Monde*, renseigné par les services secrets, on lui aurait remis des lingots d'or d'une valeur totale de 65 millions de dollars.

Cette anecdote, dont la véracité n'a pas encore pu être confirmée à ce jour, n'en a pas moins été érigée en symbole du règne de la kleptocratie dans le monde arabe. Les insurrections qui s'y sont multipliées étaient avant tout des rébellions contre la corruption, l'arbitraire et le népotisme, les chefs d'État

Tirant profit de la somme d'expériences acquises depuis l'affaire Marcos, il a ordonné le blocage des avoirs de dizaines de personnes politiquement exposées, parmi lesquelles des chefs d'État, des ministres et des hauts fonctionnaires ainsi que leurs familles et partenaires commerciaux.

Dans le cas du président tunisien Zine al-Abidine Ben Ali, les comptes furent gelés à titre préventif cinq jours après sa chute et, pour le chef de l'État égyptien Hosni Moubarak, une demi-heure plus tard. D'autres pays, dont les États membres de l'Union européenne, prirent des mesures semblables dans les jours suivants. C'était la première fois que l'UE ordonnait le blocage préventif de comptes en banque, optant ainsi pour un mode opératoire similaire à celui que la Suisse appliquait depuis longtemps.

DES CENTAINES DE MILLIONS BLOQUÉS

La Suisse a ainsi empêché que les potentats déchus puissent retirer leur argent pour le dissimuler ailleurs. Ce blocage a permis aux pays concernés de gagner du temps pour la soumission des demandes d'entraide judiciaire à la Suisse, en vue de l'éclaircissement de l'origine des fonds par la voie de la justice.

Le gouvernement helvétique a ainsi bloqué des avoirs soupçonnés ▶

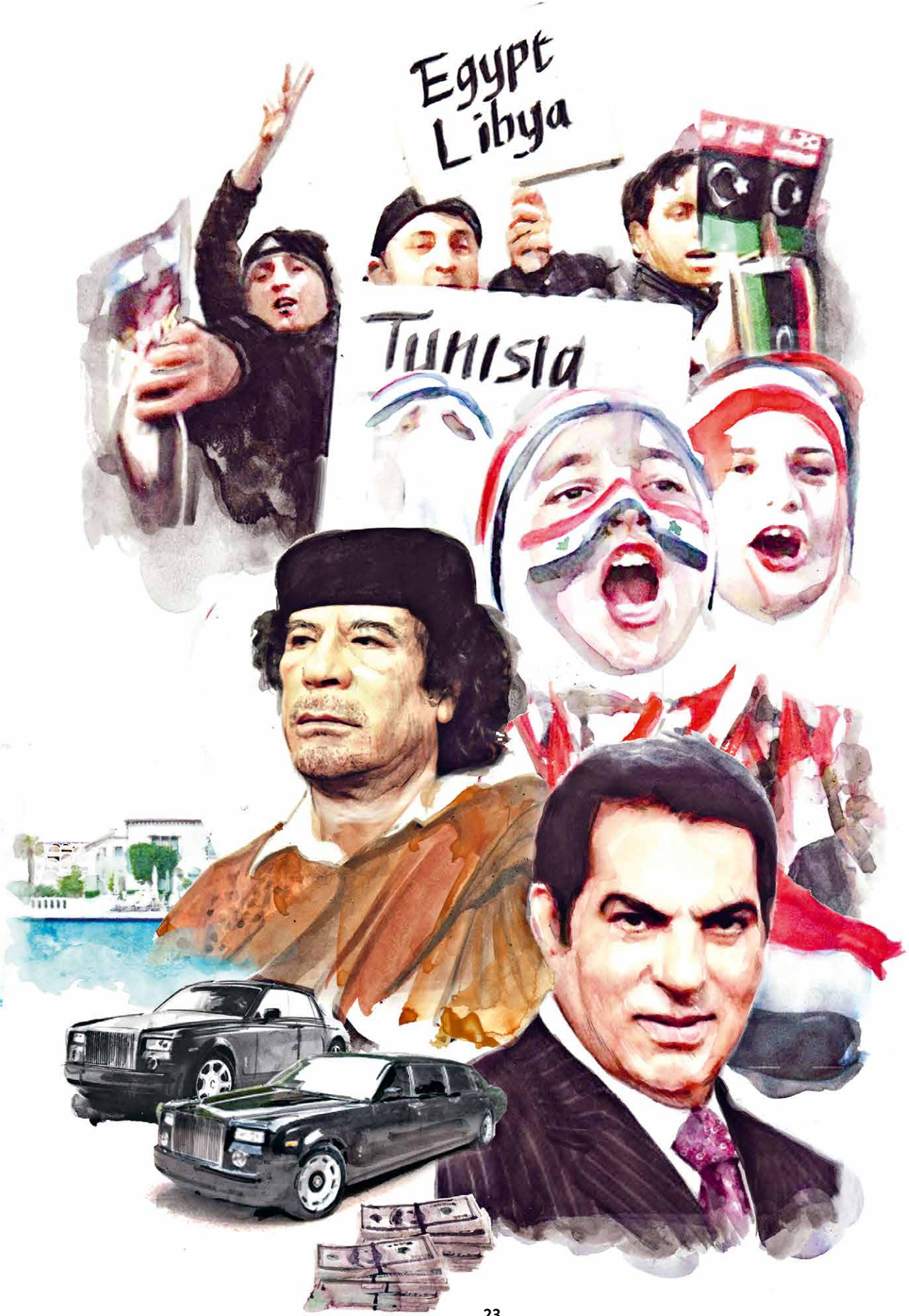
En bref

La Suisse a réagi plus rapidement que tout autre pays aux bouleversements historiques survenus dans le monde arabe. Elle a bloqué les avoirs de personnes politiquement exposées et d'entreprises en Égypte, en Tunisie, en Libye et en Syrie, les sommes en jeu atteignant des centaines de millions de francs suisses. Elle a également dépêché des experts dans les pays concernés pour les aider à rédiger une demande d'entraide judiciaire. L'expérience de la Suisse montre qu'une étroite coopération est indispensable pour assurer le rapatriement effectif des fonds détournés. Outre les procédures conduites dans les pays concernés, la justice helvétique a également mené ses propres enquêtes.

Les pays ont ainsi gagné du temps pour leur demande d'entraide judiciaire.

tunisien, égyptien et libyen étant fortement soupçonnés d'avoir amassé des richesses considérables en puisant dans les caisses publiques.

Face à ces événements, le gouvernement suisse a réagi immédiatement.



appartenir à des potentats et se chiffrant en centaines de millions de francs. Pour ce faire, il a usé des pouvoirs que lui confère la Constitution fédérale afin d'assurer la sauvegarde des intérêts du pays, mais il a aussi appliqué les sanctions de l'ONU (dans le cas de la Libye) et s'est joint à celles de l'UE (dans le cas de la Syrie).

État des lieux à l'automne 2016 :

- 570 millions de dollars provenant d'Égypte sont attribués à l'ancien président Hosni Moubarak et à son entourage;
- 60 millions de francs ont pu être identifiés comme étant en lien avec le président exilé Zine al-Abidine Ben Ali;
- 120 millions de francs sont en rapport avec Bachar al-Assad, président de Syrie, et des entreprises syriennes (sanctions de l'UE);
- 90 millions de francs provenant de l'environnement du despote libyen Mouammar Kadhafi et de ses proches (sanctions de l'ONU) sont encore bloqués.

La Suisse apporte un soutien actif aux gouvernements respectifs dans les efforts qu'ils déploient pour récupérer les avoirs bloqués. Les autorités helvétiques ont passé en revue des dizaines de milliers de transactions financières ayant un lien avec les potentats nord-africains. Dans les cas de la Tunisie et de l'Égypte, leurs enquêtes portent plus particulièrement sur des soupçons de blanchiment d'argent.

À un niveau politique aussi, la Suisse se mobilise en faveur de la démocratie et du renforcement des droits de l'homme. Dans les pays arabes, elle a à cœur de promouvoir la liberté de la presse, le renforcement de la société civile et de l'état de droit ainsi que l'indépendance du système judiciaire. Toutefois, son action atteint ses limites en

raison de l'appareil judiciaire en place dans certains pays partenaires, car elle ne peut pas se substituer aux autorités judiciaires des pays d'origine lorsque celles-ci acquittent d'anciens potentats ou des personnes qui leur sont proches.

COOPÉRATION DÉCISIVE

L'expérience acquise par la Suisse en matière de restitution d'avoirs de potentats montre très clairement que, dans ce domaine aussi, une collaboration étroite entre les États, basée sur la confiance et le dialogue, est un facteur crucial de réussite, en particulier lorsque les pays concernés sont en phase post-révolutionnaire.

Pour avancer sur la voie de la restitution des fonds, les autorités suisses ont noué de solides contacts, à tous les échelons politiques, avec leurs homologues tunisiens et égyptiens. Les autorités judiciaires locales, notamment en Tunisie, sont pour la plupart bien formées et travaillent avec professionnalisme. Néanmoins, pour des raisons évidentes, elles manquent souvent



Les soulèvements populaires ont porté de nouveaux gouvernements au pouvoir.

d'expérience pour traiter des cas complexes de criminalité économique dans les cercles proches du pouvoir.

Peu après le blocage des avoirs, des délégations d'experts suisses se sont donc rendues en Tunisie et en Égypte pour y fournir une assistance aux autorités judiciaires. Le gouvernement suisse a la ferme volonté politique de rendre les avoirs des potentats aux pays spoliés, mais il est tout aussi déterminé à faire respecter les principes de l'État de droit.

En d'autres termes, les autorités judiciaires doivent fournir, dans le cadre d'une procédure pénale, la preuve de l'origine illicite des valeurs patrimoniales bloquées en Suisse.

Les soulèvements populaires qui ont ébranlé le monde arabe ont induit un changement de paradigme global : la question de la restitution des avoirs illégalement acquis a eu une résonance planétaire, appelant la communauté internationale à réagir. La création du Forum arabe sur le recouvrement des avoirs (« Arab Forum on Asset Recovery », AFAR) en 2012, sous l'égide des pays du G8, s'est inscrite dans ce contexte. À la demande des États-Unis et des membres du G7, la Suisse a accueilli la troisième édition de l'AFAR, en 2014, à Genève. Lors de la quatrième rencontre, qui a eu lieu en Tunisie en 2015, elle s'est à nouveau fermement engagée en faveur d'un renforcement des partenariats entre les pays d'origine des fonds et les centres financiers.

CONCLUSION

Les mesures prises par la Suisse au lendemain des révolutions arabes se sont inscrites dans la droite ligne de la pratique éprouvée en matière d'avoirs de potentats, tout en soulignant sa volonté de réagir rapidement aux bouleversements politiques en bloquant les fonds à titre préventif et en apportant un soutien actif aux pays concernés. Les soulèvements arabes ont aussi propulsé la question des avoirs illicites sur le devant de la scène internationale et révélé la nécessité d'une coordination entre les États. Depuis ces événements, les États se sont fréquemment inspirés de la pratique suisse en la matière. ●

**MONTANT BLOQUÉ :
DES CENTAINES DE MILLIONS
DE CHF**



VIKTOR IANOUKOVITCH

Le cas du président ukrainien destitué illustre l'impact que peut avoir une bonne coopération internationale.

Le 21 novembre 2013, à la surprise générale, le président Ianoukovitch a annoncé qu'il ne signerait pas l'accord d'association avec l'Union européenne, déclenchant ainsi dans toute l'Ukraine une vague massive de manifestations citoyennes, annonçant la fin proche de sa carrière politique.

Située en plein centre de la capitale, Kyiv, la place de Maïdan a été le théâtre d'une véritable révolution, la «révolution de la dignité», comme elle est aujourd'hui appelée en Ukraine. Depuis longtemps déjà, la population n'en pouvait plus de la corruption éhontée des autorités et de leur gestion désastreuse du pays.

Après des mois de troubles civils, émaillés de violences, les diplomates allemands, français et polonais ont réussi à convaincre le gouvernement et l'opposition de conclure un accord, avec de nouvelles élections à la clé.

Se sentant néanmoins menacé dans son propre pays, Viktor Ianouko-

vitch a pris ses précautions : les négociations n'étaient pas encore terminées qu'il faisait déjà évacuer de sa résidence des tableaux, icônes et vases de valeur par camions et en hélicoptère.

MOINS D'AVOIRS QUE PRÉVU

Profitant d'une nuit de brouillard, le président ukrainien quittait finalement la ville le 21 février 2014 à bord d'un hélicoptère. Il se réfugia tout d'abord à Kharkiv, deuxième grande ville d'Ukraine située à l'est du pays, puis se rendit en voiture jusqu'en Crimée, avant de rejoindre Moscou. Le lendemain, il était officiellement destitué par le Parlement.

Quelques jours plus tard, le 26 février 2014, le gouvernement suisse arrêta une «ordonnance instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de l'Ukraine», entrée en vigueur deux jours après, et bloqua les avoirs mis en cause. Il travailla alors en étroite collaboration avec le Liechtenstein et l'Autriche, notamment pour établir la liste des personnes concernées ; l'UE en fit de même quelques jours après. Pour la première fois, le blocage d'avoirs s'est déroulé dès le départ sur le plan international de manière coordonnée ; les expériences accumulées dans le contexte des révoltes arabes ont ainsi contribué à favoriser une intervention rapide.

Compte tenu de sa situation géographique, de l'exposition particulière de sa place financière et de ses relations économiques avec l'Ukraine, la Suisse a subi de plein fouet les effets du changement de pouvoir dans ce pays. Le montant des fonds qu'elle a bloqués, soit 70 millions de dollars US, s'est toutefois avéré inférieur à la somme supputée par les médias, sans doute aussi en raison de l'effet dissuasif de la politique menée par la Suisse depuis de nombreuses années pour lutter contre les avoirs de potentats.

Un Forum ukrainien pour le Recouvrement des avoirs a été organisé

à Londres fin avril 2014. Cette rencontre multilatérale (une formule qui s'était déjà avérée fructueuse dans le cadre du Forum arabe sur le recouvrement des avoirs) avait pour objectif de formaliser l'engagement politique des États à assurer le rapatriement des fonds de potentats en Ukraine. Il s'agissait aussi de promouvoir les échanges d'informations concrètes entre les places financières et les autorités ukrainiennes, afin de préparer le terrain pour la collaboration de longue haleine inhérente aux processus de restitution.

Pour pouvoir recouvrer les valeurs patrimoniales détournées, l'Ukraine doit fournir des preuves de leur origine illicite. C'est là un défi majeur pour ce pays, qui ne dispose ni de compétences spécialisées ni de ressources en personnel adéquates.

LE VASTE SAVOIR-FAIRE DE LA SUISSE

La Suisse a donc décidé d'appuyer les efforts déployés par l'Ukraine. Elle a demandé à l'International Centre for Asset Recovery (ICAR) de Bâle de fournir un soutien technique et stratégique aux autorités ukrainiennes. L'ICAR, qui est spécialisé dans ce type d'assistance et dont le haut niveau d'expertise est mondialement reconnu, a dépêché sur place un expert chargé de conduire des enquêtes financières.

Comparativement, la coopération avec l'Ukraine fonctionne bien. Depuis le renversement du régime, ses autorités ont présenté de nombreuses demandes d'entraide judiciaire, lesquelles ont permis à la Suisse d'ordonner plusieurs blocages : elle a déjà gelé un montant total de 70 millions de dollars de valeurs patrimoniales d'origine ukrainienne. ●

**MONTANT BLOQUÉ :
ENVIRON 70 MIO USD**

LE RAPATRIEMENT DES AVOIRS

L'approche adoptée par la Suisse pour garantir un usage adéquat des avoirs de potentats restitués.

À ce jour, le montant total des avoirs de potentats restitués par la Suisse s'élève à près de deux milliards de dollars. Dans le cadre du processus de rapatriement des fonds, elle veille à ce qu'ils puissent profiter aux populations victimes de la corruption, de la violence et des abus d'autorité. La restitution doit intervenir de façon transparente et ouverte, et bénéficier à la population. Ainsi, la loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées (LVP) stipule que la restitution poursuit les buts suivants : « améliorer les conditions de vie de la population du pays d'origine ou renforcer l'état de droit dans l'État d'origine et contribuer ainsi à lutter contre l'impunité ».

Cela est tout aussi important que la restitution des fonds en soi, car, même quand il est question d'argent permettant de financer des projets utiles, le principe de justice doit toujours prévaloir : les PPE qui abusent de leur pouvoir et s'enrichissent aux dépens de la population de leur pays doivent être appelés à rendre des comptes. En d'autres termes, le crime ne paie pas.

Dans bien des cas, la Suisse et les pays avec lesquels elle a collaboré sur ces dossiers ont respecté de tels principes. Par exemple, dans l'affaire « Abacha I » (p. 18), le Nigéria s'est engagé à utiliser les fonds pour financer des projets dans

les domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures. L'accord qu'il a signé avec la Suisse prévoyait un contrôle de leur utilisation par la Banque mondiale. Une telle procédure d'encadrement, ou plus exactement de « monitoring », n'avait encore jamais été mise en place à l'échelle mondiale, mais elle est ensuite devenue un modèle à suivre dans d'autres cas de restitution d'avoirs de potentats, notamment pour l'Angola et le Kazakhstan, qui constituent deux exemples emblématiques.

EXEMPLE DE L'ANGOLA

En 2005 et en 2012, la Suisse et l'Angola ont conclu deux accords bilatéraux régissant les modalités de restitution et d'affectation des fonds qui avaient été bloqués dans le canton de Genève.

Dans un cas, il s'agissait des avoirs en compte de fonctionnaires angolais, d'une valeur de 21 millions de dollars, et, dans l'autre, d'une somme de 43 millions de dollars provenant du détournement de fonds publics dans le cadre de la vente de pétrole angolais.

Le premier montant de 21 millions de dollars a été affecté au développement de la formation professionnelle agricole ainsi qu'au financement de campagnes de déminage en Angola. Il s'agit de l'un des pays du monde les plus infestés de mines. Des années après la fin de la guerre civile, les mines anti-

personnel représentent toujours un danger majeur pour la population.

Fin 2012, la Suisse et l'Angola ont signé un accord portant sur un autre programme. 43 millions de dollars sont en cours de restitution par le biais de projets de développement.

EXEMPLE DU KAZAKHSTAN

Dans le cas du Kazakhstan, il a été convenu de mettre en place un dispositif de monitoring tripartite avec la Banque mondiale et les États-Unis pour encadrer le processus de restitution. En 2007, le pays a reçu de la Suisse un montant de 115 millions de dollars issu de la corruption et bloqué à Genève. La Suisse, les États-Unis et le Kazakhstan ont décidé d'un commun accord que les fonds seraient affectés au financement de projets en faveur des jeunes défavorisés.

À cet effet, une fondation totalement indépendante des autorités kazakhes a été créée sur place. Les fonds bloqués lui ont été transférés par versements échelonnés. Un conseil de fondation surveillant leur emploi effectif, les paiements pouvaient être suspendus à tout moment, à la demande d'un représentant de pays, en cas de soupçons de mauvaise gestion. La Banque mondiale s'était déclarée prête à se charger du monitoring.

Dans l'intervalle, les fonds ont été restitués dans leur intégralité. Selon le rapport final de la Banque mondiale, la fondation a obtenu d'excellents résultats puisque les familles et les jeunes défavorisés ont pu bénéficier de prestations sociales et de soins, ainsi que d'allocations de formation supérieure.

Au cours des six années d'activité de la fondation, les conditions de vie de 208 000 Kazakhs se sont très nettement améliorées. De plus, le pays a bénéficié d'un renforcement significatif de ses capacités et de ses compétences spécialisées.

La restitution des fonds par l'intermédiaire d'une fondation s'est toutefois

avérée contraignante sur le plan administratif. Ainsi, en 2012, c'est à la Banque mondiale que la Suisse a directement confié la mission de restituer et d'affecter un montant supplémentaire de 48 millions de dollars, provenant d'une procédure pénale engagée pour soupçon de blanchiment d'argent.

La procédure a abouti à un accord transactionnel lors duquel les parties se sont mis d'accord sur le fait qu'il fallait rendre l'argent bloqué au peuple kazakh. Les fonds doivent notamment permettre de financer des projets d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments publics, tels que les hôpitaux et les écoles.

RISQUES DE DÉCONVENUES

L'utilisation prévue des fonds restitués n'est pas toujours respectée. Par exemple, dans l'affaire Montesinos (p. 21), le Pérou a notamment financé des activités récréatives pour la police avec

l'argent restitué, ce qui n'était pas dans l'intention de la Suisse. Dans le cas Abacha (p. 18), la Banque mondiale a dénoncé l'opacité de la budgétisation et de la présentation des comptes, ce qui ne lui permettait pas d'effectuer un contrôle efficace. Enfin, s'agissant de l'Angola, des organisations non gouvernementales ont critiqué l'usage qui avait été fait d'une partie des fonds.

Ces expériences passées sont prises en compte lorsqu'il s'agit de mettre sur pied un programme de restitution. Cependant, chaque situation est unique et il n'y a jamais de certitude absolue quant à l'usage qui sera fait des avoirs de potentats rapatriés. Néanmoins, l'expérience de la Suisse montre qu'il est possible de tendre vers plus de transparence et d'équité, à condition de mettre en place les bons mécanismes. Une bonne collaboration avec l'État d'origine, une véritable volonté politique et un encadrement étroit du processus fournissent

les meilleures garanties que les fonds profiteront bel et bien à la population et qu'ils ne feront plus l'objet de détournement. ●

MONTANT RESTITUÉ :

ANGOLA – 64 MIO USD

KAZAKHSTAN – 163 MIO USD

Effets bénéfiques des fonds restitués

Philippines

Une fois restitués, les millions qu'avaient amassés Marcos ont été injectés aux deux tiers dans un programme de réforme agraire, lequel a permis aux paysans les plus pauvres de devenir propriétaires d'une parcelle de terrain (des cas de corruption et de mauvaise gestion ont là aussi été relevés). Le tiers restant doit être affecté à l'indemnisation des victimes de violations des droits de l'homme, une condition fixée par la Suisse pour le rapatriement des fonds.

Nigéria

Sous le contrôle de la Banque mondiale et avec la contribution de la société civile, les fonds ont été affectés au financement de projets d'infrastructures pour l'électrification et le désenclavement routier de zones rurales. La population en a effectivement profité, mais, dans le cadre de sa mission de monitoring, la Banque mondiale a relevé certaines irrégularités financières ainsi que des failles dans la comptabilité des projets.

Angola

Les avoirs restitués ont permis de construire des internats agricoles où des centaines de jeunes reçoivent une formation. En outre, des machines spéciales ont été achetées pour le déminage du territoire, et du personnel formé à leur utilisation. Tirant les leçons de certaines expériences négatives aux Philippines et au Nigéria, la Suisse a assuré elle-même l'administration financière.

Kazakhstan

Avec la restitution des fonds issus de la corruption, le Kazakhstan entend surtout lutter contre le fléau du chômage chez les jeunes. Les fonds permettront de subventionner les entreprises qui proposent des apprentissages professionnels. Il s'agit de faciliter l'accès des jeunes au marché du travail, mais aussi de soutenir les enfants de familles pauvres qui souhaitent suivre une formation universitaire.

UNE BASE SOLIDE POUR L'AVENIR

Toutes les parties prenantes doivent veiller à ce que les fonds détournés puissent être restitués plus rapidement.

Les soulèvements populaires qui ont marqué l'histoire récente ont attiré l'attention de la communauté internationale sur la question de la conduite à tenir en matière d'avoirs de potentats, tout en soulignant la nécessité de définir un mode opératoire pour que ces fonds soient restitués le plus efficacement possible aux pays victimes de détournement. La position de la Suisse est claire: les avoirs détournés par des personnes politiquement exposées doivent être rendus à leurs propriétaires légitimes, selon les principes suivants:

- les fonds détournés doivent être restitués aux pays concernés en étroite coopération avec ces derniers et en toute transparence;
- ce sont en premier lieu les victimes de la corruption, et donc, généralement, les populations, qui doivent profiter de ces fonds, par exemple dans le cadre de projets de développement.

MISER SUR LE PARTENARIAT

La longue expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs de potentats montre qu'il est essentiel que les États concernés travaillent en partenariat, dans un climat de confiance mutuelle, pour mener à bien la démarche. Les différences entre les systèmes judiciaires sont génératrices de difficultés

qui ne peuvent être surmontées que conjointement, faute de quoi l'échec est presque certain. Ainsi, dans le cas du Pérou (p. 21), la coopération a été optimale et une seule année s'est écoulée entre le stade du blocage des fonds et celui du premier versement. Il en a été tout autrement avec Haïti (p. 13) et avec la République démocratique du Congo (p. 16), où le gouvernement était soit trop faible (Haïti), soit a manqué de volonté (Congo) pour conduire une procédure d'entraide judiciaire et obtenir un jugement exécutoire.

La restitution des fonds est un processus de longue haleine, et c'est là l'un des principaux défis à relever. Dans les affaires complexes de corruption publique notamment, il faut tabler sur une durée de plusieurs années, même quand les conditions sont optimales et la coopération est soutenue. Des délais légaux doivent être respectés et des possibilités de recours accordées. Même lorsque des avoirs de potentats sont en jeu, la restriction des droits fondamentaux, dont la liberté de propriété, doit obéir à certaines règles. Il faut toujours respecter l'état de droit, et donc la sécurité juridique. C'est la raison pour laquelle il n'est tout simplement pas possible de restituer des fonds détournés du jour au lendemain.

Cependant, il est à la fois possible et nécessaire de prendre des mesures, à

L'arsenal juridique

La Suisse dispose d'un ensemble complet d'instruments législatifs éprouvés pouvant être appliqués aux valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées et régissant à la fois leur identification, leur blocage et leur restitution.

La Constitution fédérale suisse confère au gouvernement la compétence d'adopter des ordonnances, limitées dans le temps, lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige (article 184 alinéa 3). C'est sur la base de cette disposition que les avoirs en provenance d'Ukraine, par exemple, ont été bloqués en février 2014.

Depuis le 1^{er} avril 1998, la loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme régit les obligations de diligence incombant aux intermédiaires financiers. Elle impose aux banques d'identifier clairement leurs clients et de vérifier l'identité de l'ayant droit économique des valeurs patrimoniales. Il n'existe pas de comptes numérotés anonymes dans les banques suisses. En cas de soupçons fondés de blanchiment d'argent, la banque doit en faire part aux autorités et procéder au blocage provisoire du compte. Les obligations de diligence sont encore plus strictes dans les cas de personnes politiquement exposées.

C'est la direction de la banque qui doit décider s'il y a lieu d'engager ou de poursuivre une relation d'affaires avec une PPE, ce qu'elle doit révérier chaque année.

Le Code pénal suisse contient des dispositions relatives au blanchiment d'argent (articles 305^{bis} et 305^{ter}), à la corruption (articles 322^{ter} et suivants) et aux organisations criminelles (article 260^{ter}). Dans le cadre des enquêtes pénales, le secret bancaire est levé.

Depuis 1981, la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale autorise la Suisse à accorder également une entraide judiciaire à des pays avec lesquels elle n'a pas conclu d'accord bilatéral. Elle permet par ailleurs l'échange d'éléments de preuve ainsi que la remise de valeurs patrimoniales.

La nouvelle loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger (LVP) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Régissant les modalités de blocage, de confiscation et de restitution des avoirs illicites de potentats dans les cas qui ne peuvent pas être réglés en vertu de la loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, elle constitue une base juridique uniforme (voir le texte ci-contre).

l'échelle nationale et internationale, pour faire en sorte que le processus de restitution soit plus efficace. L'ingéniosité et le pragmatisme sont alors de mise. Par exemple, lors des enquêtes visant à établir l'appartenance à une organisation criminelle, les despotes déchus doivent prouver que leur argent bloqué en Suisse a été gagné en toute légalité. Ce renversement du fardeau de la preuve a été appliqué pour la première fois dans l'affaire du général nigérian Sani Abacha (p. 18), et avec succès.

UNE NOUVELLE LOI

En lien avec les événements survenus dans le monde arabe et les blocages d'avoirs ordonnés par le Conseil fédéral, le Parlement a déposé en mars 2011 une intervention demandant au gouvernement de créer une loi dont les dispositions supprimeraient toute nécessité d'invoquer la Constitution fédérale à l'avenir.

En mai 2011, le gouvernement suisse a donné une suite favorable à cette demande en proposant de remplacer la LRAI (dite « loi Duvalier ») par un acte législatif plus complet, permettant de conforter la grande expérience de la Suisse en matière d'avoirs de potentats en la dotant d'une vaste base juridique. La loi sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger (LVP) a été adoptée par le Parlement en décembre 2015. Elle fixe les dispositions régissant le blocage, la confiscation et la restitution des avoirs de potentats dans les cas qui ne peuvent pas être réglés sur la base de la loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale.

Cette loi prévoit également des mesures destinées à soutenir l'État d'origine dans ses efforts de recouvrement, notamment par la fourniture d'une expertise juridique ou l'envoi de spécialistes sur place. Elle permet de procéder à un blocage préventif de valeurs patrimoniales à l'appui d'une éventuelle collaboration en matière

d'entraide judiciaire. Dans les cas où la procédure d'entraide judiciaire a définitivement échoué, la LVP autorise le gouvernement suisse à engager une procédure en confiscation et en restitution.

UNE STRATÉGIE

En 2014, le gouvernement suisse a adopté une stratégie en matière de blocage, de confiscation et de restitution des avoirs de potentats. S'adressant aux différentes unités de l'administration qui interviennent sur ces fronts, elle vise à assurer une coordination optimale entre les autorités suisses, en poursuivant les objectifs suivants: restitution des fonds aussi rapide que possible, dans le respect de l'état de droit; renforcement de l'engagement international de la Suisse; garantie de modalités de restitution transparentes et rigoureusement définies; communication claire et active sur la politique de la Suisse.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

À l'échelle internationale, la Suisse s'engage en faveur d'une intensification de la coopération entre les centres financiers et les pays d'origine. Sur ce point, une étape importante a été franchie en 2003 avec l'adoption de la convention de l'ONU contre la corruption, qui prévoit une obligation de restitution des avoirs d'origine illicite aux pays d'origine ainsi que d'indemnisation des victimes.

Dans le cadre d'un mandat de l'ONU, la Suisse supervise l'élaboration et la consolidation de directives internationales visant à assurer une restitution efficace des avoirs de potentats, un travail conduit en partenariat avec l'International Centre for Asset Recovery (ICAR) de Bâle et la Banque mondiale (StAR). Une trentaine de pays et d'organisations sont parties prenantes à ce processus, qui se déroule dans le cadre de séminaires organisés par la Suisse, à Lausanne, depuis 2001. ●

« LA SUISSE MÉRITE LE RESPECT »

Par Sri Mulyani Indrawati

La corruption est un vol commis au détriment des pauvres. Elle prive des enfants de vaccins, bloque l'accès à l'eau potable et réduit à néant les espoirs de populations entières qui aspirent à une vie meilleure. Lorsque des personnes politiquement exposées s'enrichissent indûment, elles ôtent à des femmes, des enfants et des hommes leurs chances de sortir de la misère et du malheur. Pour elles, comme pour leurs complices, il ne doit y avoir aucune impunité et aucun refuge.

Les fonds détournés doivent être restitués à leurs propriétaires légitimes: les peuples et les gouvernements des pays concernés. L'argent n'est pas le seul enjeu, car il s'agit aussi de renforcer la confiance des citoyens envers leurs institutions et de faire savoir que les pratiques nuisibles auxquelles se sont livrés d'anciens responsables politiques ne seront plus tolérées.

Il est vrai que, trop souvent, les longues procédures juridiques font que des valeurs patrimoniales détournées restent irrécupérables. Or la Suisse a montré qu'il était possible de trouver des solutions ingénieuses pour les accélérer, par exemple dans le cas du dirigeant militaire nigérian Sani Abacha: en 2005, la plus haute juridiction suisse a prononcé la restitution de plus de 500 millions de dollars au Nigéria, sans avoir exigé (comme l'aurait voulu l'usage) une condamnation préalable, par un tribunal de ce pays, des personnes mises en cause. Dans l'affaire impliquant l'ex-dictateur haïtien Jean-Claude Duvalier, la Suisse a procédé de la même manière.

Les montants restitués par la Suisse depuis 2006 représentent presque 40% de l'ensemble des avoirs d'origine illicite de personnes politiquement exposées transférés dans des pays de l'OCDE. Elle a également à cœur de partager l'expérience acquise dans ce cadre avec l'ensemble de la communauté internationale: depuis plus de dix ans, elle organise des séminaires à Lausanne pour permettre aux représentants officiels et aux experts du monde entier d'échanger sur les aspects pratiques de la restitution des avoirs d'origine illicite.

La Suisse doit aussi continuer de veiller à ce que sa place financière ne soit pas utilisée comme un refuge pour l'argent sale. Au cours des dernières années, elle a pris un certain nombre de mesures pour faire en sorte que les banques s'acquittent encore plus rigoureusement de leurs obligations en vertu des dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent. Elle a également tiré les leçons des révolutions arabes. À ce titre, la Suisse mérite notre respect.

LA RESTITUTION FONCTIONNE

Le processus de restitution des valeurs patrimoniales détournées peut aussi être mené à bien dans des circonstances complexes, impliquant plusieurs juridictions. Ainsi, la Tunisie a pu récupérer deux avions remis par la Suisse et la France, deux yachts en provenance d'Italie et d'Espagne ainsi que 29 millions de dollars qui avaient été déposés sur un compte au Liban.

Ces exemples de réussite sont tout à fait encourageants. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire, et les centres financiers (dont la Suisse) peuvent et doivent redoubler d'efforts, pas seulement sur un plan juridique, mais aussi en matière d'actions concrètes. Il faut absolument barrer l'accès des avoirs détournés aux places financières, et l'expérience nous montre que nous avons encore un énorme travail à accomplir dans ce sens.

Sans le généreux soutien de pays donateurs comme la Suisse, la mission poursuivie dans le cadre de l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) ne pourrait pas être menée à bien. Pour cette dernière, et pour la Banque mondiale en général, la Suisse est un partenaire important – un partenaire dont nous attendons qu'il s'engage encore plus activement pour que nous puissions obtenir de meilleurs résultats et restituer encore davantage d'avoirs détournés à leurs propriétaires légitimes. Mettre fin à la corruption et à l'impunité pour mieux lutter contre la pauvreté, tel est l'objectif que nous voulons atteindre, et c'est ensemble que nous y parviendrons. ●



Sri Mulyani Indrawati est présidente du Comité du développement de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international ainsi que Ministre des finances de l'Indonésie. Elle a été Managing Director de la Banque mondiale de 2010 à 2016.

CONTACTS ET LIENS

Suisse

Task-force Restitution d'avares illicites
Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction du droit international public DDIP
Task-force Restitution d'avares illicites
3003 Berne
Courriel: taskforceassetrecovery@eda.admin.ch

Avoirs illicites de personnes politiquement exposées à l'étranger (PPE)
www.eda.admin.ch > Politique extérieure > Secteur financier et économie nationale

Entraide judiciaire internationale en matière pénale
Office fédéral de la justice
www.bj.admin.ch > Sécurité > Entraide judiciaire internationale en matière pénale

Loi sur l'entraide pénale internationale
www.bj.admin.ch > Sécurité > Entraide judiciaire internationale en matière pénale > Base juridique

International

Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR)
Banque mondiale et Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)
<http://star.worldbank.org/star/>

International Centre for Asset Recovery (ICAR)
www.baselgovernance.org/icar/

IMPRESSUM

Édition

Département fédéral des affaires étrangères DFAE,
Présence Suisse

Conception, texte, rédaction

Daniel Ammann / Ammann, Brunner & Krobath AG

Mise en page, réalisation

Crafft Kommunikation AG

Illustrations

Berto Martínez

Photos

DFAE / Michael Stahl; Fabrice Coffrini / Keystone;
Stefano Schröter / RDB; Laurent Gillieron / Keystone;
Peter Charlesworth / LightRocket via Getty Images;
J. Scott Applewhite / AP Photo / Keystone; Sayyid Azim /
AP Photo / Keystone; Muhammed Muheisen / AP Photo /
Keystone; Bagus Indahono / EPA / Keystone

Impression

Galledia AG



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Secrétariat général SG-DFAE
Présence Suisse