

Aussi surprenant que cela puisse paraître de prime abord, c'est la Suisse qui fait figure de leader mondial de la restitution de biens et avoirs détournés. Parmi les autres grands pays récepteurs de tels avoirs suspects, la France est active diplomatiquement, mais semble gênée aux entournures dès qu'il faut passer à l'acte. Le Royaume-Uni, trop soucieux de demeurer la première place financière internationale, ferme volontiers les yeux sur les avoirs d'origine douteuse qu'il héberge. Les États-Unis,

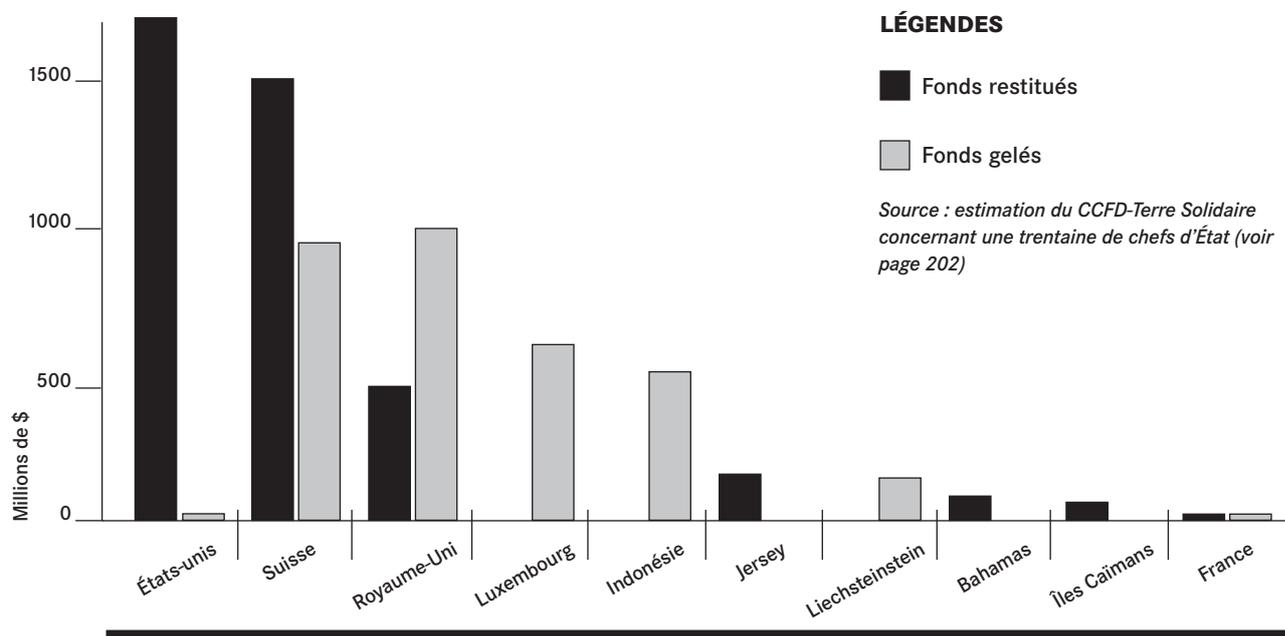
enfin, font une utilisation très pragmatique du gel et de la restitution des biens mal acquis au gré de leurs priorités géopolitiques. *In fine*, l'étude comparée de ces quelques cas d'école confirme ce que nous pressentions : la décision de s'attaquer, ou non, à l'or des dictatures est avant tout une question politique.

Chapitre IV

Restituer, une question de volonté politique

Attitude comparée de la Suisse, de la France, des États-Unis et du Royaume-Uni

PAYS AYANT RESTITUÉ OU GELÉ DES BIENS MAL ACQUIS : LE TOP TEN



1. LA SUISSE A UNE RÉPUTATION À DÉFENDRE...

1 Communiqué de presse du Département fédéral des Affaires étrangères, 18 septembre 2007.

En matière de gel et de restitution des biens mal acquis, la Suisse fait figure de pionnière. Au point de s'être imposée, en 20 ans, comme la référence en la matière sur la scène internationale. Ainsi, en septembre 2007, lors du lancement de l'initiative STAR par la Banque mondiale et les Nations unies, le gouvernement suisse a annoncé avoir restitué quelque 1,6 milliard de dollars ces dernières années (affaires Marcos, Abacha, Montesinos, Kazakhstan...).¹ De fait, la moitié des procédures de restitution ayant abouti à l'échelle internationale est à mettre au crédit de la Suisse, grâce à un volontarisme judiciaire et législatif indéniable (a). Qui se révélera payant du point de vue diplomatique (b). Pour autant, l'arsenal législatif suisse reste à parfaire (c). Surtout, la poignée de restitutions emblématiques peut apparaître comme une stratégie de diversion pour que l'argent sale moins « politiquement exposé » puisse continuer de dormir sereinement en Suisse (d).

A. La Suisse, pionnière des processus de restitution

Pendant longtemps, le Conseil fédéral se contentait de rabrouer ceux qui réclamaient l'argent spolié par leurs gouvernants. Ainsi, les Éthiopiens n'auront pas touché un dollar des fonds publics détournés par le Négus et les révolutionnaires iraniens ont dû se passer de l'argent du Shah, pourtant hébergés dans les banques suisses. Seules les procédures civiles permettaient alors aux États spoliés de revendiquer des avoirs ou de prétendre à dédommagement².

C'est en 1983³ que le parlement fédéral adopte une loi d'entraide en matière pénale qui autorise, dans certains cas extrêmes, la saisie des avoirs illicites. Cette loi permettra de saisir les fonds de Marcos en 1986. Pour la saisie des avoirs de Mobutu en 1997, le Conseil fédéral suisse, se fondant sur une base constitutionnelle des plus vagues, rendra une ordonnance sur la protection des avoirs de la République du Zaïre « *pour sauvegarder les intérêts de la politique extérieure de la Suisse* »⁴. Cette disposition permet au Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde des intérêts de la Suisse. C'est sur cette base qu'il se fonde pour, lorsqu'il le juge utile, saisir et geler des fonds de Personnes Politiquement Exposées (PEPs) avant même qu'une demande d'entraide judiciaire ait été transmise par l'État spolié. Elle permet ainsi d'anticiper la demande de procédures judiciaires, pour des raisons politiques. Notons toutefois que cet article n'a pas été utilisé dans le cas des fonds Pinochet ni Suharto, alors qu'il y a de fortes présomptions que l'argent de ces dictateurs ait été hébergé en Suisse. Cette mesure reste ainsi à la discrétion du Conseil fédéral.

Outre cette disposition constitutionnelle, le parlement suisse a, en octobre 1996, adopté une nouvelle loi sur l'entraide judiciaire, qui simplifie les procédures. En effet, il a fallu plus de 17 ans pour rapatrier les fonds Marcos sur le fondement de la loi de 1983. La procédure d'entraide judiciaire en Suisse a donc été renforcée. La remise de biens, en vue de la confiscation ou de la restitution à l'ayant droit, fait l'objet d'une nouvelle réglementation. Celle-ci assujettit la remise des avoirs, « en règle générale », à une décision définitive et exécutoire de l'État requérant (condamnation pénale), mais elle autorise également des exceptions. Ce faisant, elle ouvre une brèche qui permet d'accélérer considérablement les procédures de gel d'avoirs, ainsi que de diminuer les risques de fuite de ces avoirs. Cette disposition a été utilisée dans le cas des fonds Abacha, restitués au Nigeria sans que Sani Abacha n'ait été condamné dans son pays. Dans une décision particulièrement audacieuse, le Tribunal fédéral a appliqué à la famille Abacha la norme pénale relative aux organisations criminelles, laquelle inverse la charge de la preuve – c'est aux présumés membres de l'organisation criminelle de prouver l'origine légale des biens. Il a également considéré qu'un faisceau d'indices suffisant permettait de conclure à l'origine illicite des fonds, sans qu'un jugement définitif n'ait été prononcé au Nigeria. Parallèlement à la loi de 1996, la Suisse a créé un groupe de travail interdépartemental sous la direction du Département fédéral des Affaires étrangères, afin de coordonner les différents bureaux pendant toute la procédure judiciaire, de la demande d'entraide à la restitution des fonds spoliés. Elle est alors le premier État à le faire.

2 Séquestre, au sens de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite avec procédure d'exécution en Suisse ou à l'étranger.

3 Loi fédérale du 20 mars 1981, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1983, sur l'entraide internationale en matière pénale.

4 En vertu de l'article 102, ch. 8, de la Constitution fédérale, qui autorise le Conseil à prendre des ordonnances dans ce cas. Cet article est devenu l'article 184 en 1999 : « *Lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, le Conseil fédéral peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires. Les ordonnances doivent être limitées dans le temps.* »

5 Bernard Bertossa avec Agathe Duparc, 2009, *La Justice, les affaires, la corruption*, Fayard, p. 38.

6 Conseil fédéral suisse, 28 septembre 1998, réponse à l'interpellation Strahm (98.3227).

7 Ian Hamel, 29 juillet 2006, « Les banques peuvent refuser de vous ouvrir un compte. »

8 Parlement européen et Conseil européen, 26 octobre 2005, Directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, 2005/60/CE.

C'est sans doute la loi sur le blanchiment d'argent, entrée en vigueur en 1990 puis renforcée en 1998, qui permet de redorer le blason de la place financière suisse. Elle permet d'abord au procureur d'ouvrir une enquête pour des opérations financières à l'étranger pourvu qu'il y ait des ramifications en Suisse, sans même attendre que les juges étrangers n'en fassent la demande⁵. Elle oblige ensuite les banquiers et les intermédiaires financiers à connaître les ayants droit économiques d'un compte bancaire et à signaler toute transaction suspecte aux autorités fédérales compétentes. Le Conseil fédéral se déclare, la même année, « *déterminé à utiliser ces instruments dès que les conditions nécessaires seront remplies, (...) pas seulement par égard pour la place financière suisse, mais (...) également [pour servir] les objectifs prioritaires de la politique extérieure et de la coopération avec les pays en voie de développement, objectifs visant à promouvoir une saine gestion gouvernementale* »⁶.

Quatre ans plus tard, les banques suisses réviseront, à la demande de la Commission fédérale des banques, leur convention relative à l'obligation de diligence, qui impose notamment à chaque banque de vérifier l'identité du client.

En juillet 2003, à la suite d'une nouvelle ordonnance sur le blanchiment de la Commission fédérale des banques – devenue autorité de surveillance des marchés financiers (FINMA) début 2009 –, les banquiers sont tenus d'établir des règles permettant de déterminer les clients ou les transactions présentant « un risque accru ». Les dignitaires étrangers font bien sûr partie de cette catégorie. En 2004, un groupe interdépartemental est créé pour coordonner les actions des différentes institutions publiques et ministères concernant les Personnes Politiquement Exposées (PEPs).

En 2006, un arrêt du Tribunal fédéral interdit les prélèvements en liquide sur les comptes de la République d'Angola dans la filiale d'une banque suisse aux Bahamas. Depuis, la Commission fédérale des banques recommande aux banques de ne plus prendre les fonds des PEPs qu'avec des pincettes... Les ressortissants d'Angola, d'Iran, de Syrie, de Myanmar se voient aujourd'hui refuser l'ouverture de comptes dans les filiales du Crédit Suisse, deuxième banque du pays, car ils sont « *classés à risque par la communauté internationale, sur le blanchiment d'argent ou le terrorisme.* »⁷

B. Un volontarisme payant du point de vue diplomatique

Pionnière des processus de restitution, en ayant restitué environ 1,6 milliard de dollars au total, et forte de ses avancées législatives et réglementaires, la Confédération helvétique cherchera dans cette expérience l'occasion de rayonner sur la scène internationale. La Suisse organisera ainsi quatre séminaires informels en janvier et novembre 2001, en octobre 2006 à Lausanne, puis en mai 2008, sur la restitution des avoirs illicites, en particuliers sur ceux des « Personnes Politiquement Exposées (PEPs) ». Elle introduit ainsi le concept de PEPs, repris par la suite par l'Union européenne⁸, qui désigne « *toutes les personnes physiques qui occupent ou se sont vu confier une fonction publique importante* » (chefs d'État, ministres, parlementaires, membres des hautes juridictions, ambassadeurs, membres des organes d'administration ou de direction des entreprises publiques...). Des représentants des ministères de la Justice, des Finances et des Affaires étrangères de Suisse, d'Allemagne, du

Canada, des États-Unis, de France, d'Italie, du Japon, de Jersey, du Luxembourg et du Royaume-Uni ont ainsi participé à ces séminaires informels. Objectif, partager les expériences entre les différents pays et tenter de trouver des mécanismes efficaces envers les PEPs : prévention et identification des clients, mise en place de procédures rapides permettant de bloquer les avoirs, utilisation des fonds restitués...⁹

Devenue incontournable en matière de restitution des avoirs illicites des dictateurs, la Suisse est impliquée dans plusieurs comités d'experts. Elle participe ainsi avec d'autres experts étrangers, notamment français, aux travaux de la Commission pour l'Afrique¹⁰ et du groupe Commonwealth sur le recouvrement. Elle partagera aussi son expérience au sein du G8 et des Nations unies, inspirant fortement la Convention de Mérida.

Ce positionnement international de la Suisse correspond à une option politique constante de la Confédération helvétique depuis une vingtaine d'années.

Déjà dans les années 70, des démarches avaient été entreprises auprès des banques suisses, mais sans véritable succès. Philippe de Weck, ancien président de l'Union de Banque Suisse (UBS), a ainsi révélé qu'en 1976, il avait proposé un accord confidentiel à ses homologues de la Société des Banques Suisses et du Crédit Suisse en vue de mettre en place un code de conduite pour éviter que la place financière soit éclaboussée par des scandales à répétition, mais en vain... « Ils ont refusé car ils ne voyaient pas comment c'était possible de distinguer les niveaux de blocage entre chefs d'État, ministres, diplomates et craignaient ainsi de heurter les intérêts de la politique étrangère suisse. »¹¹ Il fut, à cette époque, l'un des rares banquiers à refuser l'argent du dictateur de Saint Domingue, Rafael Trujillo. La plupart de ses collègues sont en effet restés, pendant longtemps, très pragmatiques « Pourquoi devrions-nous nous ériger en policiers ? Si un dictateur est reçu en Suisse, qu'il passe ses vacances en Suisse, qu'il est soigné en Suisse, pourquoi un banquier suisse ne pourrait pas le recevoir ? »¹².

Depuis les affaires Marcos et Abacha, le Conseil fédéral suisse et les banques ont, comme nous l'avons vu, modifié leurs pratiques et se font de plus en plus prudents face à l'afflux d'argent sale. L'image d'Epinal de Zurich, Genève et Berne abritant les « comptes en Suisse » des pires crapules de la planète devenait trop lourde à porter pour des places financières qui tiennent à maintenir une certaine respectabilité. L'activisme judiciaire et diplomatique de la Suisse autour de quelques cas emblématiques est une opération triplement réussie. Elle permet aux autorités helvétiques d'exister sur la scène internationale, d'apparaître aux yeux du monde comme le héraut de la lutte contre l'argent sale et de redorer, ainsi, le blason de ses banques.

C. Des procédures de restitution à parfaire

Malgré l'image qu'elle tente d'exporter de pays modèle en matière de restitution, la Suisse a encore de nombreux progrès à faire en la matière.

La réussite des procédures de restitution reste trop dépendante du volontarisme du corps judiciaire pour mener à bien les enquêtes. Le système judiciaire suisse présente cette particularité que dans le canton de Genève, les procureurs sont élus au suffrage universel, pour un mandat de six ans renouvelable. Ainsi, l'ancien procureur Bernard Bertossa explique qu'il a mené campagne à Genève, en 1990, au nom du parti socialiste, pour une justice moins permissive avec les puissants¹³. Il

⁹ Département fédéral des Affaires étrangères, novembre 2001, « Séminaire informel sur les avoirs illicites de personnes politiquement exposées », *Note d'information* et communiqué du 27 mai 2008.

¹⁰ Voir *Swiss paper to the Commission for Africa* de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères.

¹¹ Pierre Hazan, 25 novembre 2007, « La Suisse digère mal les dollars des tyrans », *Libération*.

¹² *Ibid.*

¹³ Bernard Bertossa (avec Agathe Duparc), 2009, *La Justice, les affaires, la corruption*, Fayard, Paris.

semble qu'après le départ de procureurs comme lui à Genève, ou Carla Del Ponte à Berne, il n'y ait plus aujourd'hui la même volonté de faire aboutir les procédures. Dans certains cantons, il est de plus en plus difficile d'ouvrir des procédures sur ces sujets. Selon Bernard Bertossa, il y a en Suisse « *trois places financières importantes : Zurich, Genève et le Tessin. Le Tessin était surtout concerné par les affaires italiennes (...). Mme Del Ponte était sur la même ligne que moi et je n'ai jamais mis en doute sa détermination à lutter contre la grande criminalité. Mais elle se heurtait souvent à l'obstruction de ses propres autorités de recours, ce qui ne l'a pas empêchée d'apporter une aide efficace à nos collègues italiens. À Zurich, en revanche, les procureurs étaient beaucoup plus timides et réservés, voire craintifs lorsqu'il s'agissait de prendre des initiatives* »¹⁴.

Des problèmes de procédure demeurent également. L'affaire des fonds Duvalier, en juin 2007, a notamment montré les faiblesses de la législation, qui n'a permis alors qu'une parade temporaire pour empêcher que les fonds de l'ancien président haïtien ne lui soient restitués. Le ministère suisse des Affaires étrangères a ainsi chargé un comité interministériel « sur les avoirs illicites des personnes politiquement exposées » d'évaluer la nécessité et la possibilité de donner plus de pouvoirs au gouvernement en la matière. Les premières déclarations étaient prometteuses, envisageant d'octroyer au gouvernement le droit de confisquer (mesure définitive, contrairement au gel) les fonds acquis illégalement. Le ton semble aujourd'hui plus mesuré et début 2009, le projet n'avait toujours pas abouti.

Par ailleurs, la loi sur l'entraide judiciaire en matière pénale demeure trop restrictive. À ce jour, si l'État spolié ne parvient pas à prouver l'origine frauduleuse des biens ou des fonds qui se trouvent en Suisse, alors celle-ci ne peut accepter la demande d'entraide judiciaire de l'État requérant. Ce qui entraîne le déblocage de ces biens ou fonds au profit de la personne accusée de détournement. Pratiquement, cette loi revient donc à récompenser celui qui, comme Duvalier, a affaibli l'autorité judiciaire de son pays, incapable de déposer la demande d'entraide judiciaire. De nombreuses ONG demandent aujourd'hui une modification de la loi sur la confiscation des biens des Personnes Politiquement Exposées (PEP), afin de pouvoir restituer l'argent détourné aux pays spoliés lorsque le dysfonctionnement de leur système judiciaire est la conséquence directe de la politique d'un dictateur. Elles ont marqué des points en février 2009, avec la restitution des avoirs de Duvalier à Haïti, décidée par l'Office fédéral de la justice (quoiqu'elle fasse l'objet d'un recours auprès du tribunal pénal fédéral), mais attendent toujours une modification législative, en cours.

La loi suisse a posé le même genre de difficultés dans le dossier des fonds de Mobutu. Alors que ceux-ci devaient être restitués à la famille, faute de demande d'entraide du gouvernement congolais, leur gel a finalement été prorogé en décembre 2008, sous la pression des ONG, puis jusqu'en avril 2009. Il a alors fallu, nous l'avons vu, un recours déposé par Mark Pieth, président du « International Centre on Asset Recovery » (ICAR) de Bâle, pour empêcher la restitution au clan Mobutu. Le gel est prolongé jusqu'au mois d'octobre 2009. La coalition des ONG suisses, elle, demande au gouvernement que :

- les droits aux fonds Mobutu de tous les héritiers expirent,
- l'usage des fonds au bénéfice de la population congolaise soit précisé dans les détails avant leur restitution,
- les procédures de suivi et de mise œuvre des projets intègrent de manière

paritaire des représentants du gouvernement congolais et de la société civile, avant la restitution,

- soit rapidement rédigé un projet de loi permettant de confisquer et restituer les biens illicites de potentats et garantissant que les processus de restitution soient transparents, bénéficient à la population du pays spolié et permettent un suivi par la société civile.

Outre les affaires Duvalier et Mobutu, les insuffisances de cette loi ont été mises au grand jour quand, en février 2007, une banque suisse a décidé de restituer 2,8 millions de francs suisses à Tantely Andrianarivo, l'ancien Premier ministre malgache de l'ex-président Ratsiraka, alors même que celui-ci avait été condamné dans son pays en décembre 2003 à douze ans de travaux forcés pour détournements de fonds et recel de malfaiteurs. Le Ministère public de la Confédération avait en effet décidé de suspendre l'enquête ouverte à la fin 2003 pour blanchiment d'argent, sans toutefois acquitter Tantely Andrianarivo, exilé en France. «*La preuve formelle, solide, indubitable de l'origine illicite de ces fonds n'arrive pas à être apportée*», explique-t-on à l'ambassade de Suisse à Madagascar.¹⁵

15 *Swissinfo*, 3 mai 2007, «*Éffluves de blanchiment aux narines des Malgaches*».

Enfin, la liste reste longue des dictateurs souvent mentionnés, mais jamais inquiétés par les autorités judiciaires suisses. Pour Jean-Claude Huot, de l'ONG Action de Carême, «*la Suisse n'en aura jamais fini avec l'argent des potentats. Les noms de Charles Taylor (Libéria), Augusto Pinochet (Chili), Arap Moi (Kenya), Suharto (Indonésie) ou Thaksin (Thaïlande) ont beau revenir avec insistance, il n'y a aucune confirmation officielle. Le secret bancaire n'est plus ce qu'il était, mais tout de même...*». Au-delà du secret bancaire, qui peut théoriquement être levé en cas d'infraction pénale, le problème est également pratique, puisque l'absence de base de données concernant les propriétaires véritables des comptes bancaires complique l'identification des avoirs des dictateurs. Résultat : si les ONG saluent les efforts de la Suisse pour rendre les millions saisis, elles sont beaucoup plus sceptiques sur la volonté réelle de lutter contre l'afflux d'argent suspect. «*Les restitutions ne remplacent pas les condamnations*», plaide Jean-Claude Huot. Pour ce dernier, «*le message envoyé aux dirigeants du monde entier est clair: si vous placez de l'argent détourné en Suisse, tout ce que vous risquez, c'est de payer quelques millions dans un projet humanitaire.*»¹⁶

16 Simon Petite, 15 septembre 2007, «*Argent des dictateurs, la Suisse se pose en modèle*», *Le Courrier*.

D. L'arbre qui cache la forêt

Surtout, on peut se demander si la volonté d'affichage suisse en matière de restitution n'est pas une stratégie pour que le reste de l'argent sale, en particulier celui issu de la fraude et l'évasion fiscales, puisse continuer à dormir tranquillement dans les coffres suisses. Notons ici que si la fraude fiscale et les détournements constituent deux concepts juridiques bien distincts, ils produisent en pratique un effet très similaire : spolier le contribuable.

Évidemment, les évolutions suisses ne plaisent pas à tout le monde. Le controversé ex-Premier ministre thaïlandais Thaksin Shinawatra s'est ainsi plaint de l'affaiblissement du «*bon vieux secret bancaire*», regrettant que «*dès qu'on souhaite transférer beaucoup d'argent en Suisse, on [soit] mis en doute*».¹⁷ Toutefois, dans l'ensemble, le prix à payer pour la Suisse semble bien mince par rapport

17 *Ibid.*

aux gains. Un peu comme certains pays en développement qui mettent deux ou trois personnes derrière les barreaux ou créent une commission anti-corruption la veille de la visite officielle des bailleurs de fond internationaux, pour mieux les impressionner, la Suisse semble générer beaucoup d'agitation autour de quelques cas symboliques pour mieux sauvegarder sa respectabilité et... son secret bancaire. L'insistance à focaliser les efforts autour des PEPs peut être interprétée comme participant d'une même stratégie : pourvu que l'argent sale ne soit pas trop « politiquement exposé », il reste le bienvenu !

Le positionnement pionnier de la Suisse en matière de restitution des avoirs détournés masque mal, en effet, la perpétuation d'un paradis fiscal et judiciaire notoire. Déjà en son temps, Voltaire conseillait de « *suivre un banquier suisse qui saute par la fenêtre, car il y a forcément de l'argent à gagner.* » La Suisse sera la première à introduire les comptes numérotés et, en 1934, des règles strictes de secret bancaire. L'article 47 de la loi fédérale sur les banques considère la rupture du secret bancaire comme un crime passible de prison. Un instrument par lequel elle a attiré de nombreuses fortunes du monde entier. Au moins 50 % des avoirs déposés en Suisse par des étrangers - soit quelques 800 milliards de dollars - n'auraient pas été déclarés dans leur pays. Aujourd'hui encore, la Suisse occupe le premier rang mondial dans la gestion des fortunes privées, dont 60 % déposées par des épargnants européens hors de leur contrée d'origine. Nous ne dresserons pas ici la liste des artistes ou sportifs qui cherchent ainsi à échapper au fisc français, allemand ou italien ; elle serait trop longue. Car la Suisse présente l'immense atout, pour celui qui rechigne à l'obligation de solidarité que représente l'impôt, de faire la différence entre ce qu'elle appelle de façon restrictive « fraude fiscale » et la « soustraction fiscale », doux euphémisme pour ce que l'on qualifie en réalité de fraude au droit fiscal ailleurs. Au regret de nombreuses ONG suisses, comme la Déclaration de Berne. Pour la confédération helvétique, il faut qu'il y ait une falsification volontaire de bilans ou salaires pour parler de fraude fiscale, qui est une infraction condamnable pénalement, alors que « l'oubli » de déclarer ses revenus, considéré à juste titre comme de la fraude ailleurs¹⁸, n'est que condamnable administrativement en Suisse. Beaucoup de demandes d'entraide judiciaire internationale sont ainsi refusées pour ce motif, puisque la « soustraction fiscale » ne peut faire l'objet d'entraide. L'entraide a certes progressé avec l'Union européenne concernant la fraude sur les impôts indirects, mais la Suisse a monnayé le maintien du secret bancaire s'agissant de la fraude fiscale sur les impôts directs des particuliers. Dès que le secret semble menacé, la profession cherche tous les moyens de décrédibiliser ses détracteurs. Ainsi, suite au gigantesque scandale de fraude fiscale de l'Allemagne vers le Liechtenstein qui a éclaté en février 2008, Pierre Mirabaud, président de l'association suisse des banquiers, n'a pas hésité à stigmatiser les « *méthodes dignes de la gestapo* » du fisc allemand¹⁹. Jalouse de ses passe-droits, la Suisse pourrait même accroître son attractivité fiscale, à en croire le journal suisse romand Le Temps qui, en juillet 2006, attirait l'attention sur la « *réelle opportunité à saisir dans le domaine de trusts pour la Suisse, pays désormais moins réglementé et plus attrayant sur le plan fiscal que le Royaume-Uni.* »²⁰

18 Pour ne rien arranger, la fraude fiscale se traduit en anglais par « tax evasion », alors que l'évasion fiscale est un terme plus flou en français, quelque part entre la fraude et l'optimisation fiscale.

19 Agathe Duparc, « La Suisse s'inquiète des conséquences que pourrait susciter l'affaire du Liechtenstein dans ses relations avec l'Union européenne », *Le Monde*, 23 février 2008.

20 Myret Zaki, 17 juillet 2006, « Le gouvernement britannique vient de porter un coup sévère à ses trusts », *Le Temps*.

2009, ANNÉE CHARNIÈRE ?

Reste à évaluer la portée des reculs annoncés du secret bancaire suisse début 2009.

Revenons d'abord sur l'affaire UBS. En novembre 2008, la justice américaine

inculpe le numéro trois mondial de l'Union de Banques Suisses (UBS), Raoul Weil, pour « avoir aidé des clients américains à dissimuler leurs actifs détenus à l'étranger »²¹. Forte d'un solide dossier contre 250 contribuables soupçonnés de fraude fiscale, l'administration Obama ne s'est pas contentée de cette procédure judiciaire. Elle a exigé, et obtenu, de l'UBS qu'elle lui transmette les renseignements bancaires concernant ces fraudeurs. La menace était claire : si UBS refusait d'obtempérer, elle perdait sa licence l'autorisant à exercer aux États-Unis. Les renseignements furent transmis à Washington le 18 février 2009²². Cette mesure a fait l'effet d'un tremblement de terre au pays du secret bancaire roi. Le fisc américain tente ensuite d'obtenir des renseignements de l'UBS concernant 52 000 contribuables. C'est sans compter la justice suisse, qui interdit une telle opération à l'UBS, au nom du fameux secret que la loi helvétique garantit depuis 1934. Le Conseil fédéral, lui aussi, s'indigne. Le 4 mars 2009, devant une commission d'enquête du Sénat américain, le directeur financier de la gestion de fortune d'UBS, Mark Branson, affirme que l'UBS ne transmettra plus de données sur ses clients au fisc américain pour éviter d'exposer ses collaborateurs au risque de poursuites en Suisse²³.

En mars 2009, estimant qu'elle « n'a pas sa place sur la liste des paradis fiscaux », la Suisse finit également par faire quelques concessions au G20, se disant prête à se plier aux règles d'échange d'informations fiscales promues par l'OCDE, y compris pour des cas d'évasion fiscale. Micheline Calmy-Rey, la ministre suisse des Affaires étrangères, explique alors que cette décision n'a pas été facile, mais réaffirme toutefois que « le principe du secret bancaire n'est pas remis en cause »²⁴. Placée malgré ces annonces sur la liste « grise », à l'occasion du sommet du G20 du 2 avril 2009, Berne a alors menacé de suspendre sa contribution financière à l'OCDE, avant d'annoncer début mai qu'elle chercherait à signer rapidement une douzaine de conventions fiscales sur le modèle de l'OCDE de façon à intégrer la liste « blanche » d'ici la fin 2009.

L'avancée n'est pas négligeable et pourrait inquiéter certains fraudeurs, mais il est à craindre que les autorités suisses, qui font l'objet d'un intense lobbying des professionnels du secteur pour faire du secret bancaire un principe constitutionnel, n'aient une interprétation extrêmement restrictive des cas dans lesquels elle transmettra une information à une administration fiscale étrangère. Il n'est nullement question dans ce processus, rappelons-le, de renforcer la coopération avec la justice mais uniquement avec le fisc.

Enfin, le 20 mars 2009, le parlement fédéral a ratifié la Convention de Mérida, que la Suisse avait contribué à inspirer en faveur de la restitution des avoirs détournés.

Il est un peu tôt pour mesurer la portée réelle de ces annonces. Dans un passé récent, même lorsque l'État fédéral a fait des efforts sur sa législation et en matière de coopération judiciaire internationale, la place financière suisse a toujours tenté de préserver sa réputation de havre pour les capitaux internationaux, et pas nécessairement les plus propres. La complexité du système fédéraliste suisse, entre compétences cantonales et fédérales, ne contribue pas à sa transparence. À en croire *Le Monde*, certains cantons demeurent même des plaques tournantes des mafias étrangères, comme celui de Zoug pour les mafias ukrainiennes et serbes.²⁵ Ce décalage entre les discours affichés et la réalité de la place financière helvète en venait même à faire douter, il y a quelques années, le ministre suisse des Finances, Kaspar Villiger. En 2000, à la suite des affaires Abacha et

21 Pierre-Yves Frei, 14 novembre 2008, « Le numéro trois d'UBS inculpé aux États-Unis », *La Tribune de Genève*.

22 Jean-François Couvrat, 23 février 2009, « Frêle menace sur les paradis fiscaux », blog du site www.lemonde.fr.

23 Information de la chaîne de télévision suisse tsr.ch, le 4 mars 2009.

24 Associated Press, 18 mars 2009, « "La Suisse n'est ni un paradis fiscal ni un État voyou", selon la cheffe de la diplomatie helvétique ».

25 *Le Monde*, 27 juillet 2006, « Clearstream, les notes secrètes de la DGSE ».

Bédié, il aurait ainsi déclaré : « À quoi sert-il de voyager pour défendre le sérieux des banques suisses et de dépenser des millions pour des campagnes de relations publiques, si celles-ci continuent d'accueillir de l'argent détourné »...²⁶ Aucun système n'a en effet été mis en place pour sanctionner les banques helvétiques.

26 *La Lettre du Continent*, 25 mars 2000, « Guerre des avocats à Genève ».

27 *L'Expansion*, 16 mai 2000, « L'Europe des juges piétine, la corruption court toujours », Interview de M. Bertossa.

Cela dit, comme l'explique M. Bertossa, procureur genevois, « même si la Suisse est une place financière importante, il est économiquement et mathématiquement exclu que toute la pourriture du monde vienne seulement chez nous. »²⁷ D'autres pays sont bien sûr concernés.



Dans la lutte contre la corruption, la France s'affiche volontiers comme la première de la classe sur la scène internationale, la locomotive tirant ses partenaires du G8 par l'exemple. Cette posture n'est pas infondée au regard du dispositif législatif très élaboré dont elle s'est dotée contre le blanchiment et la corruption. Pourtant, la France est bonne dernière à l'heure de saisir ou de restituer les avoirs et biens mal acquis qu'elle abrite. Plus qu'à quelques difficultés techniques, voire culturelles, les processus de saisie et restitution se heurtent surtout à un mur politique.

A. Le modèle français

En 1989, c'est sous présidence française que le G7 crée le Groupe d'Action Financière (GAFI) pour mener la lutte internationale contre le blanchiment. À chaque étape et dans les différentes enceintes de la lutte internationale contre l'argent sale, la France continuera de s'affirmer comme l'un des pays les plus engagés. En juin 2003, c'est également sous présidence française que le G8, réuni à Evian, propose « le principe de la restitution des produits des infractions de détournements et de blanchiment des fonds publics »²⁸, préparant ainsi le terrain pour ce qui constituera l'avancée majeure de Mérida. Le 5 juillet 2005, la France sera le premier pays du G8 à ratifier la Convention de Mérida. Déjà, elle avait ratifié tous les instruments régionaux et internationaux de lutte contre la corruption ou le blanchiment : la Convention de l'OCDE en juillet 2000 et les deux conventions du Conseil de l'Europe pénale et civile sur la corruption du 27 janvier 1999 et du 4 novembre 1999, en février 2005. Pour le rapporteur du projet de ratification au Sénat de la convention des Nations unies contre la corruption, les dispositions des chapitres IV et V, qui instituent un régime complet d'entraide judiciaire en matière pénale, d'extradition et de coopération interna-

28 Geneviève Colot, 29 juin 2005, « Rapport autorisant la ratification de la convention des Nations unies contre la corruption », Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale.



tionale aux fins de saisie et de confiscation des instruments et produits du crime (incluant leur restitution), « ont vocation à s'appliquer directement entre les États parties et ne nécessitent pas, en tant que telles, d'adaptation en droit interne. »²⁹ La Convention sera promulguée dans le droit français le 4 septembre 2006, neuf mois après son entrée en vigueur³⁰. Quant à la troisième directive anti-blanchiment de l'Union européenne, elle a été adoptée fin 2008 par le parlement français et publiée au Journal officiel en janvier 2009. Notons toutefois que la France n'a pas encore ratifié le protocole additionnel à la Convention sur l'entraide judiciaire pénale du Conseil de l'Europe, ni la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur le blanchiment, dite de Varsovie.

Au cœur du dispositif français de lutte contre l'argent sale, on trouve une structure nommée TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins), créée en 1990 et rattachée au ministère de l'Économie et des Finances. Située à Bercy, cette structure est composée d'une cinquantaine d'agents : policiers, douaniers, experts de la fraude... C'est elle qui reçoit les déclarations de soupçon de blanchiment que lui font parvenir les banques, les commissaires aux comptes, les casinos, les marchands d'arts, les notaires et toutes les professions visées par les directives européennes contre le blanchiment. En application de ces directives, les banques doivent ainsi respecter les obligations de diligence, en s'enquérant de l'identité et de l'honnêteté du titulaire du compte, sans quoi elles sont passibles de sanctions administratives et réglementaires par la Commission bancaire, autorité de surveillance des banques en France. En 2006, ce sont 14 000 déclarations de soupçon qui sont ainsi parvenues à Tracfin, un chiffre qui augmente régulièrement. Tracfin peut alors saisir le procureur pour ouvrir une enquête et ordonner immédiatement le gel des fonds pendant 12 heures, s'il a suffisamment de preuves sur l'origine illicite de ces fonds, ou alors ne pas donner suite immédiatement et attendre d'avoir d'autres informations avant d'agir. Il a l'autorisation de faire une perquisition dans une banque sans avoir obtenu au préalable un mandat.

S'agissant des outils permettant l'identification, la France dispose également, en matière d'avoirs bancaires, d'un fichier central des comptes bancaires (FICOBA) permettant d'identifier l'ensemble des comptes détenus par une personne. Depuis la loi de 1996 réprimant la non justification de ressources, ce n'est d'ailleurs plus à l'État de démontrer le caractère illicite des revenus des criminels, mais à ceux-ci de prouver la légalité de leur fortune. Pour faire appliquer cette loi, d'abord conçue pour les crimes en France, l'État a créé en 2002 les groupements d'intervention régionaux (GIR). Ces instances, qui regroupent des policiers, gendarmes, agents du fisc, de l'Urssaf ou des douanes, sont chargées d'identifier, de saisir et de confisquer tous les biens d'origine douteuse. Les GIR sont appuyés, depuis septembre 2005, par une plate-forme interministérielle d'identification des avoirs criminels (PIAC), comme l'avait annoncé, le 9 décembre 2004, Dominique de Villepin, alors ministre de l'Intérieur. L'objectif de cette structure, placée au sein du ministère de l'Intérieur (Office central pour la répression de la grande délinquance financière - OCRGDF), est d'améliorer l'identification du patrimoine des délinquants, en vue de développer la saisie et la confiscation ultérieure, de centraliser l'information disponible et de systématiser « l'approche financière » des investigations conduites par les enquêteurs.³¹ C'est elle, par exemple, qui a mené en 2007 l'enquête préliminaire concernant le patrimoine de plusieurs chefs d'État

29 André Rouvière, 15 juin 2005, « Rapport sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention des Nations unies contre la corruption. », Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces Armées du Sénat.

30 Décret n° 2006-1113, publié au *Journal Officiel* du 6 septembre 2006.

31 Elle est composée de représentants de la police nationale (5), de la gendarmerie nationale (5), un du ministère des Finances (Direction générale des douanes et des droits indirects et Direction générale des Impôts), et devrait intégrer à terme des responsables de l'URSSAF (Unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales) et du ministère du Travail.

32 Bertrand Fraysse, 26 mars 2009, « Biens mal acquis profitent à l'État », *Challenges*.

33 *Idem*.

34 Proposition de loi disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion1255.asp>.

35 Voir ministère de la Justice, Direction des affaires criminelles et des grâces, avril 2004, *L'entraide pénale internationale*, Circulaire - Mémento.

36 Cf. nouvel article L564-2 du Code monétaire et financier : gel et interdiction à titre temporaire bien que sans limitation de durée.

africains en France. Depuis la création de la PIAC, la valeur des biens saisis atteindrait environ 230 millions d'euros³², dont 85 millions d'euros pour la seule année 2008 (+ 20% par rapport à 2007). En tête des saisies : le numéraire et les comptes bancaires (30 millions d'euros), les biens immobiliers (11,2 millions) et les véhicules (10,9 millions). Toutefois, Christophe Perez-Baquery, chef de l'OCR-GDF, regrette qu'« en France, le droit des saisies et des confiscations demeure trop compliqué. Du coup, beaucoup de procédures ne vont pas à leur terme, ce qui a pour effet de décourager certains gendarmes »³³. Dans un souci de simplification du droit, les députés UMP Jean-Luc Warsmann et Guy Geoffroy ont donc déposé une proposition de loi en novembre 2008³⁴ qui, si elle adoptée, pourrait multiplier par quatre les montants saisis.

En matière d'entraide judiciaire internationale, la France peut être saisie de deux façons, suivant les articles 694 et 695 du Code de procédure pénale (CPP). En l'absence de convention multilatérale ou bilatérale, la demande doit être effectuée auprès du ministère des Affaires étrangères, qui la transférera au ministère de la Justice (Bureau de l'entraide judiciaire) par voie diplomatique. Si une convention existe, c'est elle qui indique l'autorité auprès de laquelle la demande doit être transmise. Le plus souvent, l'échange a lieu entre le procureur de l'État requérant, d'une part, et le procureur de la République ou le juge d'instruction d'autre part. C'est notamment le cas de toutes les demandes émanant des pays membres de l'Union européenne (article 695 du CPP). Cette procédure peut être modifiée en cas d'urgence.³⁵

En France, le gel des fonds peut être prononcé par deux types d'autorités. Dans le cadre d'une *procédure judiciaire de gel des avoirs*, c'est le juge qui ordonne la saisie puis (éventuellement) la confiscation à l'issue d'une procédure pénale. Le gel des avoirs peut également résulter d'une *procédure administrative*. Généralement, ce type de décision est pris en application du droit communautaire, mais le droit français prévoit également cette possibilité. L'article L151-2 du Code monétaire et financier, issu d'une loi du 28 décembre 1966, permet de soumettre au contrôle du ministre des Finances tout mouvement de capitaux entre l'étranger et la France, qui peut décider du gel des avoirs. C'est sur ce fondement que Laurent Fabius a pris, fin septembre 2001, un décret de gel des avoirs des Talibans et de Ben Laden, avant même que la France n'y soit contrainte par l'Union européenne. Par ailleurs, la loi du 23 janvier 2006, relative à la lutte contre le terrorisme, introduit la possibilité pour le ministre des Finances de publier une liste des personnes et entités considérées comme terroristes à qui la France impose des sanctions financières³⁶. Pour l'heure, les banques françaises se servent essentiellement de la liste de sanctions financières de l'Union européenne. Cette procédure administrative de gel a été introduite dans la loi anti-terroriste car ni le droit communautaire, ni le droit français ne permettait à l'État de geler administrativement les avoirs de résidents communautaires. Il est à noter le rôle central octroyé au ministre de l'Économie et des Finances, à la différence des États-Unis où le président prend des mesures de gel par décret.

L'ensemble de ce dispositif permet à la France de se poser en paragon de la lutte contre la délinquance économique et financière internationale. Pourtant, les faits sont têtus : la France n'a procédé à la restitution d'aucun bien ou avoir mal acquis. Au point d'irriter sérieusement un certain nombre de pays étrangers.



B. Paris rechigne à coopérer

Au 1^{er} janvier 2008, le seul cas connu où la France ait accédé à une demande de saisie des avoirs d'un ancien dictateur est celui de Jean-Bedel Bokassa. En juillet 1991, suite à l'enquête minutieuse d'un magistrat, trois propriétés en France de celui qui s'était fait empereur de Centrafrique ont été vendues aux enchères. Toutefois, la population centrafricaine n'en a jamais vu la couleur, puisque c'est une banque des Caraïbes, la First Curaçao International Bank, détentrice d'une créance de 3,3 millions de FF envers la République centrafricaine, qui a raflé la mise³⁷. Depuis, les choses s'accroissent... lentement. Le yacht de Saddam Hussein a été restitué à l'Irak en juillet 2008. Dans un autre registre, un homme d'affaires français du nom de René Cardona a obtenu du tribunal de Bordeaux, en février 2009, la saisie de 1,13 million d'euros sur les comptes bancaires d'Omar Bongo en France, dans une affaire commerciale.

Lorsqu'il s'est agi de restituer des avoirs détournés à une population spoliée, la France s'est montrée nettement moins coopérative. Dans les quelques cas de notoriété publique où l'entraide judiciaire de la France a été sollicitée aux fins de saisie et restitution d'avoirs détournés, l'expérience s'est avérée malheureuse.

En mai 1986, trois mois après la chute de Jean-Claude Duvalier en Haïti, la justice française fait montre de bonne volonté en mettant sous séquestre, à la demande des autorités haïtiennes, les châteaux et les appartements de Baby Doc en France³⁸. L'affaire s'annonçait bien pour Haïti quand, le 25 avril 1988, la Cour d'appel d'Aix-en-Provence reconnut au tribunal de grande instance de Grasse le droit de se déclarer compétent pour, au nom d'Haïti, poursuivre Jean-Claude Duvalier. Las ! Le 29 mai 1990, la Cour de cassation cassait cet arrêt en invoquant « *le défaut de pouvoir des juridictions françaises de connaître des demandes d'un État étranger sur des dispositions de droit public, dans la mesure où, du point de vue de la loi française, leur objet est lié à l'exercice de la puissance publique.* »³⁹ En clair, la justice française se déclare incompétente pour juger des actes de chefs d'État étrangers commis dans le cadre de leurs fonctions. Le pillage des caisses de l'État haïtien relevait-il des fonctions de Baby Doc ?

En août 1991, la conférence nationale souveraine du Togo appelle les autorités françaises à geler les comptes du RPT, l'ancien parti unique togolais. La demande, probablement pas formulée dans les formes, et à une époque où le principe de la restitution n'est pas balisé par le droit international, restera sans réponse. L'association française des banques explique alors qu'une « *banque n'a d'ordre à recevoir que du titulaire du compte et de personne d'autre* »⁴⁰.

Dans l'affaire des avoirs d'Abacha, Paris a refusé, en 2006, d'accéder à une demande d'entraide judiciaire du Nigeria en arguant du fait qu'elle ne lui avait pas été présentée en français, comme le prévoit la convention bilatérale entre le Nigeria et la France. Près de cent millions de dollars étant en jeu, selon les estimations, l'explication semble un peu courte. Suite à cet épisode, le responsable anti-corruption nigérian Mallam Ribadu a révélé qu'une banque située à Paris était impliquée dans la plus grosse affaire de pillage que le Nigeria ait eu à endurer. Il a expliqué avoir « *tenté désespérément d'obtenir le soutien* » de la France, qu'il accuse d'abriter « *le plus grand corrupteur d'Afrique* » et « *le plus gros blanchisseur d'argent sale au monde* »⁴¹. Suite à cette polémique, la France accepte désormais les demandes d'entraide en six langues.

Plus récemment, c'est le gouvernement irakien qui a épinglé l'attitude de la

37 Géraldine Faes et Jean-Christophe Martineau, « Peut-on récupérer l'argent des dictateurs », *Jeune Afrique Économie* N° 150, décembre 1991.

38 Géraldine Faes et Jean-Christophe Martineau, *Op. Cit.*

39 Cour de cassation, Première chambre civile, 29 mai 1990, Arrêt sur le pourvoi formé par Jean-Claude Duvalier et son entourage, Paris.

40 Géraldine Faes et Jean-Christophe Martineau, *Op. Cit.*

41 Tunde Oyedoyin, "Ribadu accuses French banks of keeping Nigeria's loot", *Guardian* (Nigeria), 26 novembre 2006. À noter toutefois le gel de 30 millions d'euros auquel aurait procédé TracFin sur les 43 millions déposés à « la Banque » (française) dont le fonctionnement est décrit par « Crésus », *op cit.*, pp 159-160.

42 Georges Malbrunot, « L'Irak réclame à la France l'argent de Saddam », *Le Figaro*, 21 décembre 2007.

France, qui refuse toujours de restituer aux autorités de Bagdad 23,48 millions d'euros d'avoirs irakiens bloqués à la Banque de France depuis la chute de Saddam Hussein. Alors que la résolution 1483 du Conseil de Sécurité de l'ONU, appuyée un mois plus tard par une décision du Conseil européen, réclamait instamment la restitution des avoirs et ressources économiques du régime déchu, « *la France est l'un des derniers pays au monde à ne pas l'avoir fait* », selon un diplomate irakien. Selon lui, « *même les paradis fiscaux, comme le Luxembourg, ont transféré à Bagdad l'argent de Saddam Hussein* »⁴². Le ministère français des Finances avance que « *pour changer la propriété d'un bien qui a été confisqué, nous devons faire adopter une nouvelle loi* », mais les avocats du gouvernement irakien ne se satisfont pas d'une telle explication. Alors qu'ils multiplient les démarches auprès de Paris depuis 2003, le retard risque de leur coûter cher : à partir du 1^{er} janvier 2008, les avoirs bloqués à la Banque de France pouvaient être saisis par des tiers... Seul le yacht de Saddam Hussein, l'Ocean Breeze, a jusqu'à présent été restitué à l'Irak par la France, sur décision du tribunal de commerce de Nice en juillet 2008 (affaire évoquée au chapitre 1).

43 Georges Malbrunot, *Op. Cit.*

Sur le même registre, il est piquant que ce soit grâce à la Suisse que l'ambassade d'Irak à Paris soit parvenue à récupérer, au printemps 2007, la somptueuse villa près de Cannes du demi-frère de Saddam Hussein, Barzan al-Tikriti. Après le refus des autorités françaises de transférer la valeur de cette villa de 12 millions d'euros, les autorités irakiennes ont dû compter sur la coopération suisse pour récupérer le titre de propriété qui avait échoué entre les mains du dirigeant d'une société écran domiciliée à Fribourg⁴³.

Si les réticences françaises peuvent en partie s'expliquer par des facteurs juridiques ou culturels, ceux-ci n'expliquent toutefois pas tout.

C. Quelques blocages techniques et culturels

44 Cf. respectivement, les articles 54 à 56, 76 et 97 du Code de Procédure Pénale.

Il semblerait que la culture juridique française n'ait pas favorisé la confiscation d'avoirs d'origine illicite. Le droit français opère en effet une distinction entre la saisie (mesure provisoire utile à l'établissement de la vérité) des instruments et des produits de corruption et la confiscation, qui est une mesure définitive. Le recours à la saisie est assez fréquent, que ce soit dans le cadre d'une enquête de flagrance, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire⁴⁴. Le Code de Procédure Pénale (CPP) autorise les saisies sur les instruments ayant servi ou destinés à la commission de l'infraction, sur les objets révélant la preuve de l'infraction et sur ceux paraissant en être le produit (article 54). Peuvent être saisis tous les objets mobiliers ou immobiliers, quel que soit le lieu où ils se trouvent et quelle que soit la personne les détenant, y compris les personnes morales.

45 Groupe de travail sur la corruption (OCDE), 22 janvier 2004, *Rapport sur l'application de la convention sur la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, p. 54. Voir aussi le Deuxième cycle d'évaluation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, 2 décembre 2004, *Rapport d'évaluation sur la France*.

En revanche, en matière de confiscation des biens, les magistrats français ont été longtemps réticents, comme l'ont montré les rapports de l'OCDE : « *selon les magistrats entendus, la confiscation en matière économique ne ferait pas partie de la 'culture' judiciaire française.* »⁴⁵ Comme le fait remarquer le juge suisse Bertossa, « *dans les pays du Sud de l'Europe, y compris la France, il n'y a pas cette culture de la confiscation. On aime bien les procès spectaculaires. Mais pour faire mal, en matière de criminalité financière, il faut aussi supprimer le produit de l'infraction, et donc taper dans le porte-monnaie. Dans une affaire récente, le*



dossier Tanouri [une affaire d'escroquerie au détriment de l'État malgache jugée à Aix-en-Provence], nous avons bloqué des fonds en Suisse. Et nous avons attiré l'attention des juges français sur la possibilité de confisquer ces fonds et de les restituer aux victimes. Ils n'ont rien fait. Dans une autre affaire de stupéfiants, la France ne nous a même pas réclamé les fonds bloqués en Suisse. Nous avons fini par les confisquer. »⁴⁶

Les choses tendraient cependant à changer. Une circulaire du ministre de la Justice du 21 juin 2004 incite les procureurs à en requérir plus souvent l'application, non seulement aux commissions occultes, mais aussi à l'ensemble des produits de l'infraction.

La Convention de Mérida implique une autre évolution du droit français, en remettant en cause le régime de confiscation des biens. Traditionnellement, toute confiscation des biens est une peine complémentaire, distincte des dommages et intérêts qui sont une mesure d'indemnisation. Aussi tout produit confisqué est-il reversé au budget de l'État, même s'il s'agit d'avoirs étrangers ou criminels. Le montant des dommages et intérêts est calculé en fonction du préjudice subi, sans qu'un lien soit nécessairement opéré avec la valeur des biens confisqués. Avec la Convention de Mérida, la France est désormais obligée de reverser la totalité des avoirs confisqués à l'État spolié, s'il en fait la demande, pour les cas de détournement de fonds publics et de blanchiment de fonds publics. Toutefois, s'agissant spécifiquement des procédures de gel et de confiscation, le droit positif de saisie et de confiscation, aujourd'hui basé sur les lois de 1990 et 1996, pourrait être profondément réformé, à la fois par la décision cadre de l'Union européenne validée en novembre 2006 et par le projet de loi Warsmann de novembre 2008, précitée. Il est envisagé de mettre en place une procédure pénale d'exécution. On aboutirait ainsi à un dispositif complet en matière de confiscation et de restitution des biens, qui pourrait faciliter à terme la confiscation et la restitution d'avoirs et biens mal acquis par la France.

Il n'est pas sûr, toutefois, que la levée de ces obstacles juridiques et culturels suffise : les barrières politiques semblent bien plus élevées.

D. Une démarche trop sensible politiquement

L'arsenal juridique français n'interdit pas, loin s'en faut, les mesures de rétorsion à l'égard d'avoirs situés sur son sol. En septembre 2001, Laurent Fabius, alors ministre des Finances, a ainsi prononcé le gel des biens et des avoirs de Ben Laden et des Talibans sur le sol français. Paris est également capable, quand elle en a la volonté, de sanctionner le blanchiment, fût-ce le fait d'un chef d'État. Il en est ainsi de l'ancien dictateur de Panama, Manuel Noriega, dont la France a obtenu en août 2007 le principe d'une extradition des États-Unis pour qu'il purge la peine de dix ans de prison qui lui a été infligée par contumace, en 1999, pour son rôle dans le blanchiment de l'argent de la drogue. Le 8 avril 2009, une Cour d'appel américaine a confirmé cette décision⁴⁷, mais les avocats de Noriega pouvaient encore déposer un recours devant la Cour suprême, qui retarderait encore de quelques mois une probable extradition vers la France. Il demeure aisé, pour la France, de frapper fort contre Noriega : les intérêts de la France au Panama sont minimes. L'histoire est très différente s'agissant de l'Irak ou de l'Afrique francophone.

⁴⁶ *L'Expansion*, 16 mai 2000, « L'Europe des juges piétine, la corruption court toujours », Interview de M. Bertossa.

⁴⁷ « Noriega bientôt extradé vers la France ? », 9 avril 2009, *AFP*.

48 L'histoire de ces complicités parfois criminelles est retracée, notamment, par François-Xavier Verschave dans ses ouvrages, dont *La Françafrique – le plus long scandale de la République* (Stock, 1998) et *Noir Silence* (Les Arènes, 2000).

49 *Mémoires de l'ombre*, Flammarion, 1999.

50 Interview accordée le 9 avril 2008, à l'occasion de la visite à Libreville du nouveau secrétaire d'État à la Coopération, Alain Joyandet, pour un film intitulé « Françafrique, la non rupture » diffusé sur Canal + le 13 avril 2008.

51 Extrait du même film.

52 Assemblée nationale, *Rapport d'information n°1859*. pp. 271 et 282.

53 Xavier Harel donne une idée précise de ce soutien dans *Afrique : Pillage à huis clos*, Fayard, 2006.

54 Georges Malbrunot, « L'Irak réclame à la France l'argent de Saddam », *Le Figaro*, 21 décembre 2007.

Il y a d'abord ces cadavres qu'on ne veut pas déterrer. Depuis la dernière vague de décolonisation, au tournant des années 1960, la France s'est gravement compromise avec certains dictateurs pour maintenir sa zone d'influence et obtenir des marchés. Au Sud du Sahara, des guerres ont été financées, des régimes renversés, des opposants assassinés, pour mettre en place ou maintenir au pouvoir des dirigeants conciliants avec Paris⁴⁸. Les Tchadiens, les Congolais des deux rives, les Nigériens, les Togolais, les Rwandais, les Gabonais, les Comoriens, les Camerounais, les Guinéens, les Djiboutiens ou encore les Burkinabés en savent quelque chose, eux qui ont majoritairement perdu toute illusion quant à l'auto-proclamée « patrie des droits de l'Homme ». Si la France braquait aujourd'hui les projecteurs sur les biens et avoirs des dictateurs sur son sol, elle devrait également expliquer pourquoi elle est si longtemps restée leur terre d'asile. Jusqu'à présent, tous les gouvernements français ont tenu à éviter une telle confrontation avec l'histoire récente, d'autant que certains des dictateurs en cause ont su se protéger en conservant quelques informations gênantes pour l'ancienne métropole.

Omar Bongo, célèbre pour avoir arrosé largement la classe politique française et rendu maints services officieux, avait probablement de quoi faire « sauter la République », selon le mot prêté à un autre éminent personnage de l'affaire Elf, Alfred Sirven. En 1999, l'ancien patron de la DGSE, Pierre Marion, affirme ainsi que « les subsides de Bongo servent à tout le monde lors des élections françaises et créent une espèce de colonialisme à l'envers »⁴⁹. « L'émir » du Gabon ne manquait pas de le rappeler chaque fois qu'il se sent menacé. En référence à l'éviction du secrétaire d'État à la Coopération, Jean-Marie Bockel, dont il se dit le commanditaire, il expliqua par exemple : « on a voulu signer, il paraît, l'acte de décès de la Françafrique, mais c'est un risque qu'il a provoqué celui-là ! », précisant qu'« il y a des secrets d'État, il y a des choses entre les chefs d'État qui ne doivent être dites que parmi et entre les chefs d'État »⁵⁰. Robert Bourgi, avocat franco-libanais qui sert d'émissaire entre N. Sarkozy et Omar Bongo, confirme avoir alerté le président français sur le cas Bockel : « je lui ai dit : « tu sais Nicolas [Sarkozy], l'orage gronde, je crois que nous allons atteindre le point de non-retour et le père Bongo va faire exploser la marmite » »⁵¹.

Il n'y a pas que le gouvernement français qui soit prêt à payer cher le silence de certains potentats africains. Rappelons par exemple les propos de l'ancien président congolais Pascal Lissouba, interrogé par une mission d'information parlementaire française en 1999 : « Le Congo, si proche de la France (...) est en passe d'être détruit par des bombes payées par Elf (...). En tant que Président de la République élu, (...) [j'avais] le droit d'utiliser une fraction du produit de la rente pétrolière pour défendre [mon] pays. Elf avait choisi M. Sassou N'Guesso »⁵². La même mission a trouvé de nombreuses questions sans réponse sur « le rôle obscur des réseaux » et appelle « la Justice à faire la lumière » sur ce rôle. Il est fort à parier, dans ce contexte, que les banques françaises et la société pétrolière Total ne souhaitent pas voir Denis Sassou Nguesso ou son entourage révéler par le menu le soutien qui lui a été apporté, du temps de la société Elf, dans sa reconquête du pouvoir au Congo-Brazzaville, au prix d'une épuration ethnique et de crimes de guerre répétés⁵³.

Par ailleurs, l'Afrique n'est pas le seul terrain des compromissions françaises et de leurs secrets bien gardés. L'avocat du gouvernement irakien, Me Aplani, se surprend ainsi qu'en France, « certaines personnes savent beaucoup de choses sur le magot de Saddam, mais on a du mal à arracher leur coopération »⁵⁴. Il faut



rappeler que la politique de la France en Irak a été dévoyée pendant plus de quinze ans par le lobby militaro-industriel. Les Dassault, Matra, Thomson-CSF (Thalès aujourd'hui), Aérospatiale (intégrée désormais à EADS), Luchaire, GIAT Industries, Technicatome, Panhard, Thomson-Brandt, SNPE (Société Nationale Poudre Explosifs), etc. ont multiplié les pressions pour décrocher 6 à 9 milliards d'euros de contrats pendant la guerre Iran-Irak⁵⁵. Les dirigeants français ont su se montrer compréhensifs, selon le député Alain Madelin, car « *sur quinze ans, les commissions diverses revenues entre des mains françaises en raison de ce commerce peuvent être évaluées à 1,5 milliard de francs* »⁵⁶.

La réticence de la France à l'idée d'avoir à regarder en face les pages les moins glorieuses de son histoire récente explique en partie sa complaisance envers les dictateurs et leurs héritiers. Au-delà, ce sont également des intérêts immédiats que Paris tient à défendre dans des pays pourtant autoritaires et corrompus. Revenons ici sur deux cas emblématiques, la République du Congo et le Gabon, symboliques d'une rhétorique qui prévaut également au Cameroun, en Guinée, au Tchad ou au Togo.

L'attitude du Parquet de Paris dans l'affaire des biens mal acquis, qui met en cause Omar Bongo et Denis Sassou Nguesso, laisse pantois. En France, le Parquet est sous la tutelle directe du ministère de la Justice, au point que la Cour européenne des droits de l'Homme s'interroge sur leur statut de « magistrats » – théoriquement indépendants. En novembre 2007, le Parquet de Paris classe une première fois l'affaire sans suite, malgré une enquête préliminaire apparemment probante concernant le patrimoine d'origine douteuse de plusieurs dirigeants africains. Le 2 décembre 2008, ce n'est plus une plainte « simple », comme en 2007, mais c'est une plainte avec constitution de partie civile qui est déposée par Transparence International France (TI-France) et un contribuable gabonais devant le Tribunal de Paris. C'est donc à un juge d'instruction – indépendant du gouvernement – de décider si la plainte est recevable ou non. Le Parquet formule un réquisitoire en sens unique pour que la plainte soit jugée irrecevable. Le 5 mai 2009, la doyenne des juges d'instruction de Paris, Françoise Dasset, décide de la recevabilité partielle de la plainte, jugeant que TI-France a un intérêt à agir dans cette affaire. Cette décision est saluée par tous ceux qui souhaitent mettre fin à l'impunité en matière de grande corruption. Las, le 7 mai 2009, le Parquet fait appel de la recevabilité de la plainte. L'ouverture effective de l'information judiciaire, si elle a lieu, est repoussée de quelques mois. Le Parquet voudrait mettre des bâtons dans les roues de cette plainte qu'il ne s'y prendrait pas autrement.

Certains intérêts français auraient beaucoup à perdre si Paris lâchait un allié aussi fidèle que le clan Bongo, au-delà même des secrets encombrants que l'ancien chef d'État prétendait détenir. Le Gabon abrite en effet une base militaire où plusieurs centaines de soldats d'élite français stationnent en permanence. Au niveau économique, Total contrôle le pétrole ; Areva l'uranium ; la société française Eramet (dont Total est actionnaire) récupère 60 % de la production de Manganèse ; Rougier investit la forêt gabonaise ; France Télécom dans les télécoms ; Veolia dans les transports urbains ; Bolloré dans le transport maritime ; la société française Somdia dans l'exploitation agricole ; Société générale et BNP-Paribas dans la banque, etc. Le gouvernement gabonais a toujours su faire vibrer cette corde sensible aux oreilles élyséennes lorsqu'il le faut. Début mars 2008, après le reportage de France 2 sur le patrimoine immobilier du président Bongo

55 Voir, entre autres, José Garçon, « France-Irak : des armes contre pétrole », *Libération*, 8-9 janvier 1983 ; Laurent Greislamer, « Vingt ans d'irakophilie française », *Le Monde*, 23 août 1990 ; Jacques Isnard, « La France a été un grand fournisseur d'armes de Saddam Hussein », *Le Monde*, 19 mars 2003 ; Vincent Hugué, « Ces Français qui courtoisaient Saddam », *L'Express*, jeudi 6 mai 2004.

56 Cité dans *Le Figaro*, 1991. Alain Madelin, alors giscardien (UDF), a exigé sans succès une commission d'enquête. Il affirmait même que l'Irak de Saddam avait largement financé le RPR.

57 Communiqué du gouvernement gabonais cité par Marianne Enault, « Quand Bongo se fâche », *lejdd.fr*, 6 mars 2008.

58 La publication par Pierre Péan du livre « *Le monde selon K.* », qui révèle les relations commerciales récentes entre la société de conseil de Bernard Kouchner et l'État du Gabon, comme du Congo-Brazzaville, a suscité une vive polémique en France en février 2009.

59 Cf. http://www.lepost.fr/article/2009/05/18/1540561_clash-sur-france-inter-bernard-kouchner-sort-de-ses-gonds.html.

60 Cf. pétition lancée dans le magazine *Pèlerin* en novembre 2008.

61 « Paradis fiscaux : Monaco veut sortir de la 'liste noire' », *Nice-Matin*, 6 mars 2009.

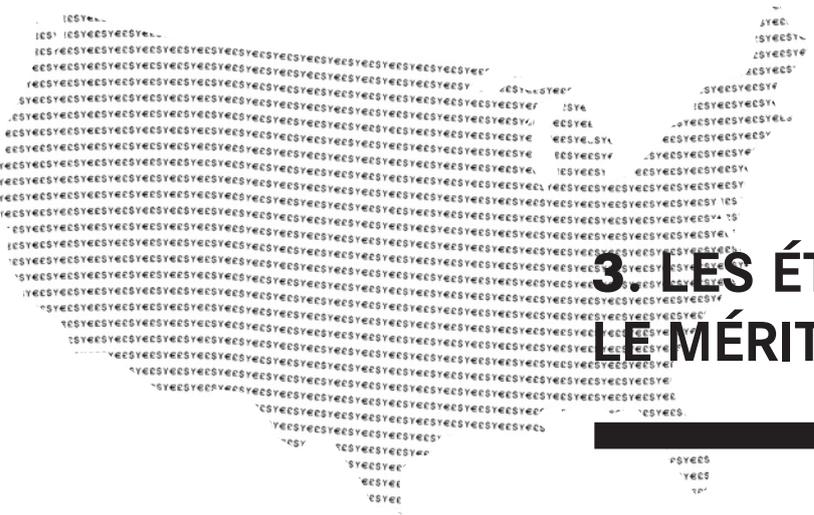
en France et les propos du secrétaire d'État français à la Coopération, Jean-Marie Bockel, s'indignant du gaspillage des revenus pétroliers en Afrique, le Gabon a jugé cette attitude « *d'autant plus inacceptable quand on sait les avantages que tirent la France et les autres États occidentaux de leurs rapports économiques avec notre pays, depuis toujours* » et avertit qu'il se « *réserve désormais le droit de réagir contre cet acharnement médiatique* » et « *réfléchit à la suite à donner aux relations franco-gabonaises* »⁵⁷.

Au Congo-Brazzaville, Total se taille bien entendu la part du lion dans le domaine pétrolier, avec les appuis financiers de la BNP Paribas, du Crédit agricole ou de la Société générale. Dans le bois, les transports et autres services, ou encore les infrastructures, on retrouve également les sociétés Bolloré, Rougier, Vivendi, Suez et Pinault-Printemps-La Redoute.

Ces États rendent également de menus services à la diplomatie française : par exemple, Denis Sassou Nguesso, qui présidait alors l'Union africaine, est venu appuyer en 2006 le lancement à Paris de la taxe sur les billets d'avion chère à Jacques Chirac ; Omar Bongo a facilité la rencontre de Nicolas Sarkozy avec Nelson Mandela, lors de la visite présidentielle en Afrique du Sud en février 2008 ; le Gabon fut aussi le premier à signer un accord de « codéveloppement » avec l'un des proches de Nicolas Sarkozy, le ministre Brice Hortefeux, alors ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Co-développement. Les liens d'affaires entretenus il y a quelques années entre Bernard Kouchner, aujourd'hui ministre français des Affaires étrangères, et les régimes en place au Congo Brazzaville et au Gabon, ont également fait couler beaucoup d'encre⁵⁸. Faut-il y voir un lien avec ses propos ambigus sur le sujet ? Interrogé sur France inter le 18 mai 2009, Bernard Kouchner s'indigne en effet : « *c'est toujours les mêmes qu'on cible !* »⁵⁹.

Enfin, le langage de fermeté de la France à l'encontre des paradis fiscaux, rouages clés de la dissimulation des avoirs détournés, a longtemps été affaibli par la permissivité dont Paris faisait preuve à l'égard de Monaco et Andorre, considérés par l'OCDE comme les derniers territoires non coopératifs, aux côtés du Liechtenstein. Nicolas Sarkozy, en visite dans la principauté monégasque le 25 avril 2008, n'en a pas touché un mot au Prince Albert. La France dispose pourtant de moyens de pression considérables sur ces deux territoires frontaliers : elle fournit les services publics de Monaco et le chef de l'État français a, dans ses attributions, le titre de Coprince d'Andorre. Interpellé à ce sujet par le CCFD-Terre Solidaire et plusieurs associations catholiques⁶⁰, Nicolas Sarkozy a expliqué, lors de son allocution télévisée du 5 février 2009, vouloir « *poser la question de nos relations avec Monaco* » et « *revoir nos relations avec Andorre* ». Début mars 2009, Monaco comme Andorre ont annoncé leur intention de faire évoluer leur législation pour éviter d'apparaître sur la prochaine liste noire des territoires non coopératifs⁶¹. Autres signes encourageants : la priorité affichée par Nicolas Sarkozy à la lutte contre les paradis fiscaux lors du G20 de Londres, puis la nomination au gouvernement, en avril 2009, de François d'Aubert comme délégué général à la lutte contre les pays et territoires non coopératifs.





3. LES ÉTATS-UNIS : LE MÉRITE DE LA CLARTÉ

La législation américaine en matière de gel et restitution des avoirs est taillée à la mesure de leurs besoins. Quand leurs intérêts sont en jeu, les États-Unis sont d'une efficacité redoutable contre les avoirs et biens mal acquis, ce qui en fait un pays leader en la matière (a). Jusqu'à l'arrivée d'Obama, leur détermination s'est avérée tout aussi édifiante lorsqu'il s'est agi de protéger tel dictateur ami ou leurs paradis fiscaux (b).

A. Un pays leader dans le gel des biens mal acquis... qui ne lui profitent pas

LUTTE CONTRE LE TERRORISME OBLIGE, les États-Unis ne sont pas en reste dans l'affichage pour la restitution des avoirs illicites détenus par les dirigeants politiques étrangers. De fait, en 1976, ils furent le tout premier État à faire de la corruption d'un agent public étranger un délit, avec la loi *Foreign Corrupt Practices Act*.

En 2000, la loi *Civil Asset Reform Act* facilite le recouvrement de produits volés. Un service rattaché au Département fédéral de la justice est chargé des affaires de blanchiment et de confiscation des actifs.⁶²

L'*US Patriot Act*, voté après les attentats du 11 septembre 2001 et qui vise notamment le financement du terrorisme, inclut deux objectifs de lutte contre la corruption :

- réduire l'attractivité des États-Unis pour l'argent sale ;
- améliorer la sécurité des institutions financières américaines afin de détecter et de contrôler plus facilement les personnes à risque, les PEPs.

Cette loi permet au président américain, quand les États-Unis sont engagés dans un conflit militaire ou qu'ils sont attaqués par un État étranger ou des citoyens étrangers, de geler et confisquer tous les biens de ce régime ou des personnes concernées. Auparavant, le président américain ne pouvait le faire qu'après une déclaration formelle de guerre.

Le 9 août 2006, le président américain George W. Bush a annoncé la création d'un groupe de travail pour lutter contre la corruption dans les plus hautes sphères du pouvoir dans le monde. La « *stratégie nationale pour internationaliser les efforts contre la kleptocratie* » a pour objectif de « *vaincre la corruption sous toutes ses formes au plus haut niveau des affaires publiques et de*

⁶² *Department of Justice Criminal Division Asset Forfeiture and Money Laundering Section*. Cf. Linda M. Samuel, 2004, *Repatriation obligations under the United Nations convention against corruption*. On peut trouver une synthèse sur les méthodes pour faire une demande d'entraide judiciaires aux États-Unis sur le site Internet de l'Organisation des États américains (<http://www.oas.org/JURIDICO/mla/index.html>).



63 Agence France Presse, 10 août 2006, « Bush crée un organe de lutte contre la corruption au pouvoir ».

64 United States General Accounting Office, septembre 2004, *Foreign Regimes' Assets*.

65 The Office of Foreign Assets Control a été créé en décembre 1950 à la place du Office of Foreign Funds Control. <http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/>.

dénier à des responsables corrompus l'accès au système financier international qui leur permettrait de spolier leurs peuples et de dissimuler leurs biens mal acquis », a indiqué M. Bush. « La kleptocratie menace nos intérêts nationaux, elle entrave nos efforts pour promouvoir la liberté et la démocratie, mettre fin à la pauvreté, et combattre le crime et le terrorisme internationaux. » Ce groupe de travail est composé de membres d'agences relevant du département d'État, du département de la Justice et du Trésor.⁶³

Le *General Accounting Office*, la Cour des Comptes américaine, dénombrait en 2004 treize mesures de gel d'argent⁶⁴, prises par les autorités américaines, depuis 1979. Elles ont pour la plupart fait l'objet d'une décision politique du président américain (*Executive order*), et s'inscrivent généralement dans le cadre de décisions onusiennes. D'autres ont été prises depuis, parfois de façon unilatérale.

- **dans le cadre de la lutte contre le terrorisme** : saisie d'avoirs iraniens en 1979 puis 1995 - 23,3 millions \$, saisie d'avoirs libyens en 1986 - 1,25 milliard \$, Soudan en 1997- 28,4 millions \$, saisie des avoirs des Talibans en 1999 - 217 millions \$, saisie d'avoirs nord-coréens depuis 2000, saisie des avoirs syriens depuis 2004, saisie en 2006-2007 des avoirs d'Al Qaida, du Hamas (Palestine), de la Jihad islamique de Palestine, du Hezbollah (Liban) et des Tigres de libération du Tamoul (Sri Lanka) ;
- **pour promouvoir la démocratie en période de conflit** : avoirs de l'Unita (Angola) de 1993 à 2003, de l'ancien régime irakien à partir de 1990 - 2,1 milliards \$, avoirs de l'ex-Yougoslavie entre 1992-1996 et 1998-2003 pour un montant de 237,6 millions \$, avoirs de l'ancien président biélorusse Lukashenko depuis 2006, avoirs de certains belligérants en République démocratique du Congo ;
- **pour sanctionner des régimes criminels** : avoirs du Libéria sous le régime de Charles Taylor depuis juillet 2004, avoirs de Myanmar (Birmanie) et du Zimbabwe à partir de 2003. Pour ce dernier, il a été bloqué plus de 800 000 \$.

Une section du Département du Trésor américain est d'ailleurs totalement dédiée à cela⁶⁵. Au-delà des chefs d'État, elle liste tous les criminels étrangers, plusieurs milliers, dont les États-Unis ont gelé les biens et les avoirs. Elle a pour mission de faire appliquer les sanctions économiques et politiques prises par le gouvernement américain à l'encontre de régimes étrangers, des terroristes, des trafiquants de drogues et d'armes de prolifération massive.

Les États-Unis ont aussi répondu à quelques demandes présentées par d'autres États souhaitant être aidés à lutter contre la corruption d'agents publics étrangers. L'ex-Premier ministre ukrainien, P. Lazarenko, accusé d'avoir blanchi le produit d'activités de corruption dans son pays, a été récemment condamné aux États-Unis. Par ailleurs, 20 millions \$ ont été restitués en 2002 au Pérou (fonds de V. A. Venero, un proche de Fujimori).

En somme, les États-Unis savent soigner leur image internationale d'intransigeance toute puritaine envers la corruption... surtout lorsqu'ils y ont à gagner. Les limites de cet engagement *de facto* apparaissent dès que les intérêts de Washington paraissent menacés.



B. Des efforts très sélectifs en faveur de la restitution

L'engagement américain en faveur du gel et de la restitution des avoirs détournés trouve vite ses limites dès lors que les intérêts politiques ou économiques de l'Oncle Sam sont en jeu. En dehors des quelques cas emblématiques précités, souvent liés à la lutte contre le terrorisme et contre les États hostiles à la politique américaine, un rapport de l'OCDE montre que peu d'actions ont été entreprises aux États-Unis pour le gel, la saisie puis la restitution de biens mal acquis. Les autorités américaines l'expliquent par le peu d'argent sale placé dans leur pays.⁶⁶ Qu'on se permette d'en douter.

Rien n'a été fait, par exemple, concernant les fonds volés par quelques dictateurs notoires d'Amérique Centrale, comme Salinas (Mexique) et son frère, alors qu'une partie des fonds aurait été, selon toute vraisemblance, hébergée par des banques américaines. On peut aussi s'interroger sur la sincérité de l'engagement américain quand on voit que M. Nazarbaev, président du Kazakhstan, qui est soupçonné d'avoir détourné des centaines de millions de dollars dans son pays, a été reçu en grande pompe début novembre 2006 à la Maison Blanche, alors même qu'il est poursuivi aux États-Unis depuis 1999.⁶⁷

L'explication du peu d'argent sale qu'hébergeraient les États-Unis est également mise à mal par les nombreux rapports d'enquête publiés par le Sénat américain sur les activités de blanchiment, qui mettent en cause les plus importantes banques américaines. Il faut ici saluer le rôle majeur du sénateur démocrate Carl Levin, qui a été à l'origine de plusieurs investigations sur les fonds des dictateurs, tel Pinochet, T. Obiang ou encore Omar Bongo.⁶⁸ Ces enquêtes permirent ainsi de mettre en lumière la complicité des banques américaines (Riggs Bank, Citibank) et de banques étrangères avec les kleptocrates de tous les continents. En février 2001, le sénateur C. Levin remettait un rapport explosif sur la participation au blanchiment d'argent des banques installées sur le territoire américain : Citigroup, Morgan Chase, Bank of New-York, Bank of America...⁶⁹ Elles n'ont été que très rarement inquiétées par la justice américaine, alors qu'elles sont de véritables receleurs de fonds illégalement appropriés. En effet, ce rapport a mis à jour l'un des circuits majeurs par lesquels les plus grosses banques installées aux États-Unis participent à la circulation de l'argent sale : le « *correspondent banking* ». Il intervient quand une banque offre ses services à une banque située à l'étranger. Ce sera sa banque « correspondante ». Chaque grande banque internationale sert ainsi de correspondante à plusieurs milliers d'autres banques, ce qui rapporte beaucoup. Parmi tous les services rendus, l'un des principaux est de fournir un accès aux réseaux électroniques de transferts internationaux de fonds ou de titres financiers. C'est ce qui permet de dissimuler les flux financiers d'argent sale. Le rapport Levin a ainsi montré que les grandes banques américaines connaissaient ces pratiques mais qu'elles ne faisaient rien pour s'y opposer, afin de ne pas remettre en cause un business lucratif.

En 2002, la Chambre des représentants organisait un colloque sur le recouvrement des fonds pillés par les dictateurs⁷⁰. Pour le président Spencer Bachus, il est essentiel que les États-Unis soutiennent les efforts pour identifier les biens détournés par les dictateurs et leur famille, rappelant que certaines banques américaines détiennent de l'argent sale. Il demande à la Banque mondiale et au

⁶⁶ Groupe de travail sur la corruption (OCDE), octobre 2002, « États-Unis - Phase 2 » in *Rapport sur l'application de la convention sur la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*.

⁶⁷ Ron Stodghill, 5 novembre 2006, « Oil, Cash and Corruption », *The New York Times*.

⁶⁸ Rapport du Sénat américain, 1999, « *Private Banking and Money Laundering: a case study of opportunities and vulnerabilities* » ; Rapport des sénateurs Carl Levin et Norm Coleman, 15 juillet 2004, *Money laundering and foreign corruption : Enforcement and effectiveness of the Patriot Act*, Permanent subcommittee on Investigations et celui du 16 mars 2005, *Money laundering and foreign corruption: Enforcement and effectiveness of the Patriot Act-Supplemental staff report on US accounts used by Augusto Pinochet*.

⁶⁹ Carl Levin, 2001, « Correspondant banking: a gateway for money laundering ».

⁷⁰ US House of Representatives, 9 mai 2002, « *Recovering dictators' plunder* ».

FMI de promouvoir l'assistance technique pour la prévention de la corruption. Et il propose, au cours de ce séminaire, un projet de loi pour identifier les biens mal acquis et faciliter leur recouvrement (*Stolen assets recovery act*). Le projet ne sera jamais accepté.

Enfin, Washington n'a pas eu l'air pressé jusqu'à présent de légiférer contre le blanchiment d'argent sale sur son territoire, hormis lorsqu'il en va de ses intérêts vitaux ou de sa politique de lutte contre le terrorisme. Au sein du GAFI et de l'OCDE, chargés par le G8 de lutter contre les paradis fiscaux, les États-Unis ont longtemps joué un rôle délétère, particulièrement sous l'administration de George W. Bush. Deux des cinquante États américains, le Nevada et surtout le Delaware, sont considérés comme des paradis fiscaux et judiciaires, même si l'OCDE, qui ferme volontiers les yeux s'agissant de ses propres membres, ne les liste pas comme tels. Au Delaware, à condition de n'avoir que des activités *offshore*, c'est-à-dire hors des limites de l'État, une société ne subit qu'une taxation forfaitaire et minime (environ 300). Ce n'est pas une condition très lourde, même pour les Américains, puisque le Delaware est de la taille d'un département français. De nombreuses sociétés, y compris d'importantes multinationales, y ont ainsi leur siège. De plus, le Delaware ne requière pas des sociétés qu'elles fournissent des informations sur l'ayant droit économique : c'est le fondement même des sociétés écrans.

L'élection de Barack Obama, en novembre 2008, devrait marquer un profond changement de politique. Comme sénateur de l'Illinois, ce dernier avait déposé le 17 février 2007 un projet de loi contre les paradis fiscaux, avec le Démocrate Carl Levin et le Républicain Norm Coleman. Cette loi (*Stop Tax Haven Abuse Act*) avait pour objectif de mettre fin à la fraude fiscale, qui constitue un manque à gagner d'au moins 100 milliards de dollars pour le Trésor américain. Elle souhaitait imposer une réglementation contraignante pour les activités offshore.⁷¹ Avec l'entrée en fonction d'Obama, cette proposition de loi ne devrait pas rester lettre morte. Les premières annonces de l'administration Obama sont prometteuses : une nouvelle batterie de propositions ambitieuses contre les paradis fiscaux discutées en mars 2009 au Congrès⁷², un engagement fort affiché à l'occasion du sommet du G20 de Londres, en avril 2009, et une volonté manifeste, à lire les propos tenus début mai 2009 par Barack Obama, de viser les utilisateurs des paradis fiscaux, en particulier les multinationales⁷³.

71 Voir le site web du sénateur Carl Levin www.levin.senate.gov.

72 Carl Levin est l'initiateur de ces propositions : <http://levin.senate.gov/newsroom/release.cfm?id=308949>

73 Nous évoquons cette nouvelle orientation à la fin du chapitre III.





4. LE ROYAUME-UNI : UN PARADIS FISCAL ENCORE PEU COOPÉRATIF

En préparation du Sommet du G8 de Gleneagles, en juillet 2005, qu'il avait placé sous le signe de l'Afrique, Tony Blair a cherché à alimenter la réflexion en créant une Commission pour l'Afrique, dans laquelle ont siégé son successeur Gordon Brown, alors ministre des Finances, ainsi que de nombreuses personnalités africaines et internationales, comme Trevor Manuel, ministre des Finances sud-africain ou Michel Camdessus, ancien directeur général du FMI. Le rapport de cette Commission fait de la gouvernance et de la lutte contre la corruption les clés du développement de l'Afrique⁷⁴. L'appel à la saisie et la restitution des avoirs détournés est sans ambages. Dans le même temps, la première place financière d'Europe est régulièrement accusée de participer au blanchiment de l'argent sale. Qu'en est-il vraiment ?

74 Commission for Africa, mars 2005, « Notre intérêt commun », *Rapport de la Commission pour l'Afrique*, Londres.

A. Le double discours britannique mis à nu

En 2001, un rapport des Nations unies relevait qu'au Royaume-Uni, des arrangements administratifs permettaient la répartition de biens récupérés, à la suite de l'exécution d'un ordre de confiscation provenant d'une juridiction étrangère⁷⁵. Cette répartition est décidée au cas par cas, compte tenu de différents facteurs, tel que le rôle joué par le pays en question dans la confiscation. Actuellement, la proportion maximale qui puisse être restituée est 50% de la somme réalisée, une fois déduits les frais d'exécution de l'ordre. Pour le moins surprenant... Toutefois, le Royaume-Uni se déclarait prêt, en 2001, à envisager d'accroître (tout en tenant compte de ses propres frais) la proportion des sommes qui peut être rapatriée, dans les cas où les fonds d'un pays ont été pillés par un politicien corrompu.

75 Rapport du Secrétaire général des Nations unies, 25 septembre 2001, « Prévention de la corruption et du transfert illicite de fonds », A/56/403.

Ce mécanisme original pourrait être anecdotique s'il ne s'inscrivait dans un système législatif excessivement permissif à l'endroit des corrupteurs et des corrompus. En 2000, l'OCDE consacre un rapport sur la mise en œuvre par le

76 OCDE, *United Kingdom – Review of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation*, 2000, p. 24, notre traduction.

77 OCDE, *United Kingdom: Phase 2 – Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendations on Combating Bribery in International Business Transactions*, pp. 7-8, notre traduction.

78 Site internet du Commonwealth working group on asset repatriation: <http://www.thecommonwealth.org/Templates/System/LatestNews.asp?NodeID=144362>.

79 En particulier, Global Witness, Transparency International, Tax Justice Network, ou encore le réseau « 2005 : plus d'excuses ! » en France, avec lequel le CCFD-Terre Solidaire n'a cessé d'interroger les diplomates britanniques à ce sujet.

80 *The other side of the coin. The UK and corruption in Africa.*

Royaume-Uni de la Convention de 1997 contre la corruption. Constatant que le dispositif législatif britannique s'appuie essentiellement sur une loi surannée de 1906 et le *common law*, sujet à moult interprétations, la mission d'observation envoyée par l'OCDE « *n'est pas en mesure d'affirmer que les lois du Royaume-Uni sont en conformité avec les normes de la Convention* »⁷⁶ et effectue de nombreuses recommandations au gouvernement britannique.

Cinq ans plus tard, en 2005, nouvelle visite de l'OCDE. Même constat. Cette fois, le ton est moins diplomatique : « *il n'y a eu aucun progrès significatif* » ; « *les évolutions législatives recommandées n'ont pas été opérées* » ; « *l'absence de statistiques (...) en matière de détection, investigation, poursuites, sanctions dans la lutte contre la corruption est regrettable* ». *Last but not least, la mission de revue par les pairs de l'OCDE feint la surprise devant l'inertie de la justice britannique : « étant donné la taille de l'économie britannique, son volume d'exportations et d'investissement à l'étranger, ainsi que son engagement dans des transactions commerciales dans des secteurs et des pays à haut risque de corruption, il est surprenant que, depuis la ratification de la Convention par le Royaume-Uni, pas une seule entreprise ni un seul individu n'ait été poursuivi ou condamné pour le chef de corruption d'agent public étranger »*⁷⁷.

Ce n'est pourtant pas faute, pour le Royaume-Uni, de s'activer sur le front diplomatique de la lutte contre la corruption. On l'a vu, le rapport de la Commission pour l'Afrique présidée par Tony Blair, puis le G8 de Gleneagles, dénoncent avec vigueur le coût de la corruption pour l'Afrique. Londres participe également au groupe de travail du Commonwealth sur le rapatriement des biens mal acquis (cf. Chapitre II)⁷⁸, qui rend en juillet 2005 un rapport recensant les obstacles à la restitution et émettant plusieurs recommandations à l'endroit des États membres.

Toujours est-il que cette fois, le double discours britannique est mis à rude épreuve : difficile de continuer à donner des leçons de bonne gouvernance au reste du monde en étant soumis à pareilles critiques. Piqué à vif par la charge de l'OCDE et les interpellations répétées de plusieurs ONG⁷⁹, le parlement britannique se saisit du dossier. Entre juillet 2005 et début 2006, le groupe parlementaire en charge de l'Afrique (*Africa All Party Parliamentary group*), qui associe les deux chambres, recoupe les informations, auditionne des responsables politiques, des représentants d'ONG et des experts. En mars 2006, il produit un rapport exceptionnel sur les responsabilités du Royaume-Uni quant à la corruption en Afrique, au titre explicite : « *Le Revers de la médaille. Le RU et la corruption en Afrique* »⁸⁰. Les parlementaires sont sans concession : « *la faiblesse des régulations anti-blanchiment amène certains experts à estimer que les flux transfrontaliers illicites atteignent 1 000 milliards de dollars par an. Malheureusement, le Royaume-Uni, notamment la City de Londres, de même que les territoires d'Outre-mer et les dépendances de la Couronne, sont impliqués dans ces pratiques* ». Leur rapport, illustré par des cas de corruption ou de pillage en Angola, au Congo-Brazzaville, au Lesotho, au Nigeria ou encore au Kenya, reprend à son compte de nombreuses recommandations émises par l'OCDE, le groupe de travail du Commonwealth et même certaines propositions des ONG. Citons, entre autres :

- Le détournement de fonds publics et la corruption d'agent public étranger doivent être considérés comme des infractions en droit interne. La législation



actuelle est jugée « *incomplète, insuffisamment claire et forte* »⁸¹ De plus, une ambiguïté autour du projet de loi britannique, de 2003, contre la corruption risquait d'exclure de son champ d'application le cas où l'acteur de la corruption est un chef d'entreprise, et non l'un de ses employés.

- Rendre les entreprises britanniques légalement responsables des actes de leurs filiales (y compris étrangères).
- Cesser de conditionner le lancement d'enquêtes et de procédures judiciaires à l'accord de l'*Attorney general*, qui est directement sous l'autorité du ministre de la Justice.
- Lever les immunités des chefs d'États et de gouvernement des États membres du Commonwealth dans les affaires de corruption.
- Mettre en place un mécanisme de revue par les pairs intra-Commonwealth.
- Avoir un mécanisme efficace pour saisir et geler les fonds détournés, même lorsque la condamnation n'est pas encore prononcée.
- Amélioration des procédures d'entraide judiciaire, notamment en écourtant la durée pour répondre aux demandes d'entraide et en matière de saisie et de confiscation.

Enfin, le rapport d'évaluation mutuelle des membres du GAFI concernant le Royaume-Uni est sorti en juin 2007, à la suite de la mission qui a eu lieu en juin 2006. Il est assez critique, comme peuvent l'être les rapports du GAFI, sur la législation britannique en matière de blanchiment d'argent⁸². Le Royaume-Uni n'est jugé en règle qu'avec 19 des 40 recommandations du GAFI. Le rapport note, en particulier, qu'aucun dispositif n'est prévu concernant les banques correspondantes ou encore les filiales des banques britanniques à l'étranger. Il note aussi qu'au « *regard de l'importance du secteur financier britannique, le nombre de sanctions disciplinaires prises par l'Autorité des services financiers (FSA) semble relativement faible* ».

B. Des progrès législatifs réels mais qui peinent à se matérialiser

Le concert des critiques internationales et domestiques a contraint le gouvernement britannique à quelques ajustements. En atteste le dernier rapport de la mission de contrôle de l'OCDE, en juin 2007⁸³ : « *Le Royaume-Uni a mis en œuvre de façon satisfaisante un certain nombre de [nos] recommandations. [Il] a entamé d'importants efforts pour que les gens aient conscience de la nécessité de combattre la corruption à l'étranger* ». Entre autres améliorations, il est noté que Londres « *aborde mieux la responsabilité potentielle d'une entreprise mère vis-à-vis de ses filiales à l'étranger* », que la compétence de la police du ministère de la Défense est désormais limitée aux contrats dont le ministère est partie et aux employés du ministère, que de nombreuses mesures ont été prises pour encourager la confiscation du produit de la corruption à l'étranger, notamment la formation d'unités spéciales, dont le groupe conjoint de la police métropolitaine et de la police de la City de Londres mis en place par DFID (l'agence britannique pour le développement international) pour mieux appréhender l'argent des personnes politiques exposées (PEPs). L'OCDE ne décerne toutefois au Royaume-Uni

⁸¹ *The Other Side of the Coin*, p. 25.

⁸² GAFI, 29 juin 2007, *Summary of the Third Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism – United Kingdom of Great-Britain and Northern Ireland*. Disponible sur <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/33/20/38917272.pdf>.

⁸³ OCDE, *United Kingdom: Phase 2 – Follow-up Report on the Application of the Implementation of Phase 2 Recommendations*, p. 2, notre traduction.

qu'un demi-satisfecit, insistant notamment sur le besoin de moderniser la loi anti-corruption - un chantier sur lequel le gouvernement britannique a annoncé sa volonté de progresser. Le *Serious Fraud Office* (SFO), l'agence britannique qui lutte contre la grande délinquance financière, s'est même attiré les foudres du Comité anticorruption de l'OCDE, en 2008, après avoir enterré, sur instruction politique, le colossal scandale politico-financier de *British Aerospace*. Nous y revenons plus loin.

Parallèlement, quelques progrès avaient été opérés en 2002-2003 sur des sujets connexes. En 2002, le parlement britannique a ainsi voté la loi sur les produits du crime (*Proceeds of Crime Act*), qui renforce la législation en matière de blanchiment et crée une agence de recouvrement des avoirs (*Assets Recovery Agency* - ARA) chargée de l'investigation et de la restitution des biens et des richesses provenant d'activités illicites. La loi met en place quatre régimes différents de mesures de confiscation et de recouvrement des produits du crime (y compris ceux liés aux délits de corruption). Il s'agit des régimes de « confiscation ordinaire », de « recouvrement civil », de « taxation », et de « saisie - mise sous séquestre d'espèces ». Parmi eux, seul le régime de confiscation⁸⁴ nécessite une condamnation dans le pays requérant et, par conséquent, l'identification d'une infraction spécifique. Les autres mesures ne dépendent pas de la condamnation de l'auteur du délit, il suffit que les produits soient le fruit d'un comportement criminel. Concernant le système de recouvrement civil, c'est au directeur de l'ARA d'engager une action en justice sous forme de procédure civile pour recouvrer les produits d'une infraction.

84 La confiscation peut prendre deux formes. La traditionnelle « confiscation pour comportement délictueux » suppose que le procureur établit un lien de causalité allant « au-delà de tout doute raisonnable » entre un crime précis et un bénéfice spécifique. Dans cette forme de confiscation, il n'existe pas de seuil minimum en dessous duquel les biens ne peuvent être confisqués. L'autre forme, la « confiscation pour mode de vie criminel », permet au tribunal de partir du principe qu'en cas de corruption ou de la plupart des autres délits, tous les biens acquis par l'accusé au cours des six dernières années sont des produits du crime. Dans ces cas, la charge de la preuve est renversée, c'est à l'accusé de prouver qu'un bien particulier a, selon le critère de la plus forte probabilité, une origine licite.

85 United Kingdom Central Authority, août 2006, Mutual Legal Assistance Guidelines http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/operational-policing/HO_MLA_webguidelines3rd1.pdf?view=Binary

Pour plus d'informations, voir Groupe de travail sur la corruption (OCDE), 17 mars 2005, « Royaume-Uni-Phase 2 », in *Rapport sur l'application de la convention sur la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*. Voir aussi le deuxième cycle d'évaluation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, 30 septembre 2004, *Rapport d'évaluation sur le Royaume-Uni*.

86 Financial Services Authority, 8 mars 2001, « FSA publishes results of money laundering investigation », *Communiqué de presse*.

En matière de coopération judiciaire internationale également, le parlement a adopté en 2003 une nouvelle législation qui remplace celle adoptée en 1990. La loi *Crime International Cooperation Act*, qui est entrée en vigueur le 26 avril 2004, améliore la procédure d'entraide judiciaire internationale dans le but de faciliter les transmissions des demandes et des preuves. La loi ne requiert généralement pas la double incrimination, mais il existe des exceptions pour les délits fiscaux ou la recherche et la saisie des biens. Elle hiérarchise de plus les infractions : *arrestable offence* et *serious arrestable offence*. En outre, le ministère de l'Intérieur britannique a mis en ligne sur son site Internet un guide décrivant toutes les pièces que doit comporter la demande d'entraide judiciaire pour être jugée recevable.⁸⁵

En matière de lutte contre le blanchiment, suite au rapport critique du GAFI en 2007, le Royaume-Uni a transposé l'année suivante la troisième directive européenne anti-blanchiment dans sa législation interne, ce qui renforce notamment le devoir de diligence.

Ces incontestables avancées législatives commencent doucement à se traduire dans les faits.

C'est au sujet de l'affaire Abacha que le Royaume-Uni a d'abord été le plus entreprenant. À la suite d'une enquête de la Commission bancaire (FSA, *Financial Services Authority*), 40 millions \$ ont été gelés sur des comptes appartenant à l'entourage du dictateur nigérian. C'est peu à côté des 1,3 milliard de dollars de fonds Abacha qui ont circulé, selon la FSA, sur 42 comptes d'une quinzaine d'établissements financiers de la City entre 1996 et 2000⁸⁶. La Commission fédérale des banques suisses indique, pour sa part, que ce seraient plus de 2 milliards



\$ qui auraient transité par les banques de la City de Londres. Aujourd'hui, l'argent gelé n'a pas été restitué, même s'il existe une convention judiciaire bilatérale liant ces deux pays. En revanche, Jersey, qui a sa propre législation bancaire, a restitué une centaine de millions de dollars au Nigeria.

Plus récemment et sans doute pour montrer l'efficacité de la législation, le ministre britannique pour l'Afrique, Lord Triesman, a annoncé le 6 juillet 2006 que le Royaume-Uni avait restitué 1 million de livres (1,5 million) au Nigeria, des fonds qui avaient été saisis en septembre 2005 par la police de Londres à la suite de l'arrestation du gouverneur de l'État fédéré de Bayelsa, M. Alamiyeseigha, pour corruption et blanchiment.⁸⁷ Le symbole est important, mais les sommes restent dérisoires. La mission de l'OCDE en 2007 constate par ailleurs que toujours aucune procédure n'a été engagée pour des faits de corruption à l'étranger.

C'est concernant Frederick Chiluba que Londres décidera, pour la première fois, du gel et de la restitution des avoirs d'un ancien chef d'État à un État spolié. Le 4 mai 2007, la Cour suprême britannique a condamné l'ancien président zambien à rendre les fonds détournés – soit plus de 58 millions de dollars avec intérêts.

En 2004, Londres avait bien saisi, déjà, 400 millions de dollars de Saddam Hussein, mais au profit de l'autorité de transition - qu'il est difficile d'assimiler complètement au peuple irakien.

87 Foreign and Commonwealth Office News, 10 juillet 2006, *UK returns stolen assets to Nigeria*. Le rapport 2007 de l'OCDE rapporte que 500 000 livres supplémentaires sont en passe d'être restituées au Nigeria.

C. Londres et dépendances : petits paradis pour grosses fortunes

Les quelques progrès observés ces dernières années ne doivent pas cacher la réalité de la place financière britannique, qu'une étude du FMI n'hésite pas à qualifier de centre financier offshore⁸⁸, autrement dit de paradis fiscal et judiciaire.

La City de Londres reste en tout cas un paradis pour l'argent sale. Elle est parmi les plus actives dans la création et la gestion de trusts, ces montages juridiques qui permettent de masquer l'identité du propriétaire véritable des fonds et servent à blanchir l'argent détourné. Les gens de la City ne se plaignent d'ailleurs pas de cette opacité. Judith Mayhew, directrice de la politique et des moyens de la City, explique ainsi : « *nous ne voulons pas avoir l'air d'abriter de l'argent sale* ». ⁸⁹ En d'autres termes, tant que la réputation de la City reste intacte, l'argent sale est le bienvenu à Londres ! L'enjeu est de taille pour la capitale britannique, qui est devenue en quelques années la plus grande place financière du monde avec New York, notamment dans le domaine des prêts interbancaires et des bons du Trésor. Si le secteur tertiaire représente les deux tiers du PIB britannique, c'est notamment du fait des banques et des assurances, quoique mises à mal par la crise financière.

88 Cf. Zoromé A., "Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition", *IMF Working Paper 07.87*, avril 2007.

89 Martine Royo, 3-4 décembre 2001, « Londres veut moraliser la City », *Les Échos*.

Malgré les récentes évolutions législatives, le Royaume-Uni reste par ailleurs peu coopératif au plan judiciaire. Il exige en effet que la commission rogatoire internationale, par laquelle transite toute demande d'entraide pour obtenir l'identification et la saisie d'avoirs illicites, apporte des preuves tangibles de l'infraction. Cette exigence est souvent un casse-tête pour les magistrats étrangers, car ce sont précisément ces preuves, par exemple des documents bancaires, qu'ils recherchent en demandant l'entraide judiciaire. Eva Joly, ancienne juge d'instruction française, puis conseillère auprès du gouvernement norvégien, décrit la

90 Eva Joly, 21 mars 2002, *Notre affaire à tous*, Gallimard.

91 Nicholas Shaxson, 2007, *Poisoned Wells. The dirty politics of African oil*, p. 245.

92 Bernard Bertossa (avec Agathe Duparc), 2009, *La Justice, les affaires, la corruption*, Fayard, Paris.

93 Le gouvernement a annoncé son intention de remplacer l'exigence d'un accord de l'Attorney general par celui du directeur des poursuites judiciaires (*Director of Public Prosecutions*), intention non suivie d'effet à la date de la dernière visite de l'OCDE, en 2007.

94 L'affaire est décrite par le menu par Eva Joly (avec Maria Malagardis), 2009, *Des Héros ordinaires*, Les Arènes (pp. 69-102), dont s'inspire fortement le paragraphe qui suit.

City comme « *un État à l'intérieur de l'État, qui n'a jamais transmis la moindre petite pièce ou [apporté] d'entraide à un magistrat étranger.* »⁹⁰ Les Britanniques ont ainsi mis trois ans pour répondre au mandat d'arrêt international délivré en 2000 par les magistrats français à l'encontre de Nadhmi Auchi, un ancien allié de Saddam Hussein et actionnaire de la BNP Paribas pour l'interroger à propos de l'affaire Elf.⁹¹ Bernard Bertossa, ancien procureur suisse, regrette également le manque de coopération de la City et du Royaume-Uni dans l'affaire Abacha⁹².

Autre particularisme britannique, le lien tutélaire du gouvernement sur l'institution judiciaire peut constituer un moyen efficace pour étouffer certaines affaires sensibles. En effet, le *Crown Prosecution Office* (CPS, l'équivalent du parquet général en France) ne peut pas obliger la police à enquêter. L'autorisation de l'*Attorney General*, nommé par le Premier ministre et sous l'autorité du ministre de la Justice, est nécessaire pour poursuivre la corruption par des entreprises britanniques de fonctionnaires étrangers. Il n'y a d'ailleurs que quelques corps, comme Scotland Yard, qui s'occupent spécifiquement de criminalité économique et financière. Faut-il voir dans la porosité entre les pouvoirs exécutif et judiciaire une explication au fait qu'aucune affaire n'ait été ouverte, par exemple, pour corruption par des entreprises britanniques au Nigeria ?

Toujours est-il que dans son rapport 2007, l'OCDE, qui avait dénoncé ce système, ne s'estime pas rassurée par les annonces du gouvernement britannique en la matière⁹³. Il n'est pas si loin le temps où Tony Blair obtenait de l'*Attorney General* l'interruption d'une enquête sur des pots-de-vin colossaux versés par *British Aerospace* via la *Royal Bank of England*, en rapport avec des marchés d'armement en Arabie Saoudite. Une affaire probablement plus explosive encore que l'affaire Elf en France, tuée dans l'oeuf. C'était en décembre 2006... Revenons brièvement sur cette affaire : c'est le journal *The Guardian* qui révèle, le 11 septembre 2003, l'existence d'une gigantesque caisse noire au sein de *British Aerospace*. Ce sont 6 milliards de livres sterling qui, depuis les années 1980, servent à arroser via des sociétés écrans tous les intermédiaires du contrat du siècle « Al Yamamah » avec l'Arabie saoudite. Le contrat porte sur plus de 40 milliards de livres pour la livraison et l'entretien d'avions militaires Tornado⁹⁴. La pression médiatique conduit le service britannique de répression de la fraude, le SFO, à mener l'enquête. Le directeur Robert Wardle mandate Helen Garlick pour diriger une équipe de dix-huit enquêteurs sur cette affaire. L'enquête se heurte à l'obstruction systématique de la troisième entreprise d'armement au monde, qui s'abrite opportunément derrière le « secret défense ». Mais l'obstination des enquêteurs commence à payer : ils découvrent que le prince saoudien Bandar Bin Sultan aurait reçu un milliard de livres, avec l'aval du ministère de la Défense britannique. Ils cherchent à en savoir plus... C'est alors que Tony Blair, prétextant les menaces de Ryad de suspendre de nouveaux contrats militaires avec BAE, exige et obtient de l'*Attorney General*, Lord Goldsmith, l'arrêt total de l'enquête, « *au nom de la sécurité nationale* ». Cette décision de décembre 2006, qui contrevient à tous les engagements contre la corruption signés par le Royaume-Uni, sera contestée par des ONG devant la justice. Le 24 avril 2008, la Cour suprême britannique leur donne raison, annulant la décision d'arrêter l'enquête. Mais en appel, la Chambre des Lords veille au grain et par une décision du 30 juillet 2008, enterme tout espoir que justice soit faite dans cette affaire. Outrés, les enquêteurs du SFO démissionnent. Et le Royaume-Uni fait l'objet d'une condamnation sans ambages du comité anti-



corruption de l'OCDE, emmené par Mark Pieth, dans un rapport de l'OCDE d'octobre 2008. Maigre consolation.

Enfin, le volontarisme affiché du Royaume-Uni pour la bonne gouvernance en Afrique est mis à mal par la kyrielle de petits paradis fiscaux qui battent pavillon britannique et qui concentrent une part substantielle des fonds volés aux pays du Sud. Au premier rang des joyaux de la Couronne, figurent les îles anglo-normandes (Jersey, Guernesey), qui dépendent directement de sa Majesté et quelques territoires d'outre-mer dont les noms reviennent dans pratiquement chaque affaire de corruption internationale : Inter-américain, Îles Vierges britanniques, Bermudes... Sur tous ces territoires, des législations contre la corruption et le blanchiment ont été mises en place récemment suite à la pression du GAFI⁹⁵, mais elles ne sont guère appliquées. S'il faut noter les efforts du Royaume-Uni pour promouvoir outre-mer la Convention des Nations unies contre la corruption, Londres n'a en revanche étendu l'application de la Convention de l'OCDE contre la corruption, plus contraignante, à aucune de ces îles. En dépit de quelques améliorations, par exemple à Jersey, la coopération judiciaire internationale reste difficilement envisageable avec ces territoires. Là-bas, les dictateurs et autres agents publics étrangers, tout comme les sociétés multinationales, peuvent continuer à détenir des comptes bancaires pour y blanchir l'argent du crime, du vol ou de la fraude fiscale, en toute impunité. Une stratégie qui réussit plutôt bien à Georgetown, la capitale des Îles Caïmans⁹⁶, devenue la cinquième place bancaire mondiale en montant de dépôts de non-résidents (850 milliards de dollars), après Hong Kong, Londres, New York et Tokyo !

Dans les enceintes internationales, Londres sait faire preuve d'une grande habileté : hôte du sommet du G20 le 2 avril 2009, le gouvernement britannique échappe à la critique alors même que la condamnation des paradis fiscaux est unanime. Les îles anglo-normandes de Jersey et Guernesey, de même que l'île de Man, la Barbade, l'île Maurice, les Seychelles⁹⁷ et Londres même trouvent une place au chaud sur la liste « blanche » dressée par l'OCDE, celle des États respectables... Le Premier ministre britannique Gordon Brown pointe commodément du doigt le secret bancaire, grande spécialité de la Suisse et du Luxembourg, dont il annonce « le début de la fin », pour mieux faire oublier l'autre moyen privilégié des fraudeurs soucieux d'opacité : les « trusts ». On le comprend : c'est la grande spécialité de la place londonienne et de ses satellites offshore. Certains analystes n'hésitent pas à interpréter les mesures du G20 contre les paradis fiscaux comme une grande victoire pour le Royaume-Uni et ses dépendances, qui pourraient bénéficier d'un transfert de l'activité offshore de la Suisse vers les trusts anglo-saxons⁹⁸.

Le cas britannique, au total, illustre de façon éloquente une triste réalité du monde contemporain : les paradis fiscaux et judiciaires sont au cœur du système financier international. Probablement pour longtemps encore. Une information qui ne réjouira certainement pas les populations spoliées par leurs dirigeants ■

95 Le GAFI les a ainsi retirées de sa liste noire.

96 Le nombre de banques (600) et de « sociétés offshore » (50 000) y dépasse celui des habitants (40 000) et 43 des 50 premières banques mondiales y ont des établissements. Le système bancaire offshore des Îles Caïmans fut l'un des premiers du genre, édifié en 1966 et 1967, avec aujourd'hui des sociétés offshore, des trusts sur le modèle britannique (25 000 trusts) et 5 000 fonds de placement.

97 L'île Maurice et les Seychelles sont membres du Commonwealth, tandis que la Barbade a pour chef d'État... la reine d'Angleterre !

98 Jean Matouk, 13 avril 2009, « Paradis fiscaux : les Anglais nous ont bien eus ! », *rue89.com*.

