

La loi sur la restitution des avoirs illicites restera-t-elle lettre morte?

Par Olivier Longchamp

Olivier Longchamp de la Déclaration de Berne, avec Jean-Claude Huot d'Action de Carême, jugent que le projet du Conseil fédéral n'est pas de nature à empêcher de nouvelles affaires Duvalier

Pressé par la récente décision du Tribunal fédéral dans la saga des fonds Duvalier, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation d'une loi sur la restitution des avoirs illicites des personnes politiquement exposées (PPE) le 24 février passé. C'est une bonne nouvelle pour ceux qui réclament depuis longtemps, avec nos organisations, que la Suisse ne serve plus de refuge aux fonds détournés en provenance des pays en développement.

Depuis les années 1960, de Trujillo à Abacha, en passant par Mobutu, Marcos ou Montesinos, la place financière suisse a trop souvent servi de havre aux biens mal acquis de potentats habiles à transférer sur leurs comptes bancaires des sommes représentant une part substantielle de la dette publique de leur pays.

Jusqu'à présent, la législation permettait mal de saisir, de confisquer et de restituer ces avoirs. Toute démarche en ce sens était en effet tributaire de l'entraide pénale internationale, une procédure supposant la collaboration judiciaire entre Etats de droit, plus ou moins égaux. Or, cette procédure s'est révélée inadaptée lorsqu'il s'agit de coopérer avec des Etats «défaillants», dont l'administration judiciaire est ravagée par la dictature, le mal-développement ou le manque de moyens. Avec quelles conséquences? Un cas Mobutu, dont les héritiers ont reçu l'an passé les fonds saisis par les autorités suisses, faute de collaboration d'un gouvernement congolais au sein duquel la famille de l'ex-dictateur à la toque en léopard conserve une influence.

Ou un cas Duvalier, dont les avoirs identifiés depuis presque vingt-quatre ans (!) sont toujours bloqués par le Conseil fédéral au moyen du droit d'urgence, c'est-à-dire par le biais d'un article constitutionnel prévu pour gouverner en cas de guerre.

Les autorités ont reconnu que cette situation était insatisfaisante, tant pour l'ordre juridique suisse que pour la réputation de la place financière helvétique. En 2007, répondant à un postulat du conseiller national Felix Gutzwiller, le Conseil fédéral s'est donc proposé d'adapter le cadre légal «pour des cas où il est manifeste que le dysfonctionnement du système judiciaire d'un pays donné est la cause de son impossibilité à demander l'entraide judiciaire ou à satisfaire aux standards et conditions de l'entraide internationale en matière pénale». La loi actuelle est le résultat – tardif, si l'on pense à la douloureuse déconfiture survenue depuis dans les affaires Mobutu et Duvalier – de ce postulat.

La moins bonne nouvelle est que cette loi pourrait demeurer lettre morte. Le texte soumis à consultation impose en effet des critères sévères pour bloquer, saisir et restituer des biens mal acquis de PPE identifiés en Suisse.

D'abord, il se limite aux cas ayant fait l'objet d'une requête d'entraide judiciaire. Cela exclut les Etats dans lesquels le dysfonctionnement de l'appareil judiciaire empêche précisément de demander l'entraide, ou pire, ceux dans lesquels le système judiciaire est sous la coupe des PPE concernées.

Le projet de loi n'autorise pas davantage les victimes ou les associations civiles à se substituer à l'Etat défaillant lorsque celui-ci reste inactif. Dès lors et comme les autorités elles-mêmes le reconnaissent dans leur rapport explicatif, on peut prédire que «l'application future de cette loi sera extrêmement limitée».

Ce n'est pas le seul aspect discutable du projet. Celui-ci prévoit la possibilité de régler le cas d'avoirs illicites par une «solution transactionnelle», c'est-à-dire par le biais d'un accord avec les potentats ou leurs successeurs, semblable, par exemple, à celui conclu en 2005 par le Conseil fédéral avec l'Angola. Cela revient à rendre au voleur une partie du fruit de son vol! Et que reste-t-il des intentions initiales du Conseil fédéral, qui entendait élargir la définition des PPE au-delà des principes du groupe de Wolfsberg, afin qu'elle n'inclue pas seulement le personnel politique et leurs proches, mais également les représentants corrompus d'entreprises ou de banques?

Si on entend que cette loi soit autre chose qu'un texte décoratif et inappliqué servant surtout à redorer le blason écorné de la place financière suisse, il conviendrait d'en étendre la portée en permettant le blocage, la saisie et la restitution de fonds volés aux cas où une procédure lancée en Suisse ne peut aboutir parce qu'il est impossible d'obtenir des informations dans le cadre de l'entraide internationale sollicitée auprès d'Etats défaillants ou de paradis fiscaux refusant de collaborer.

Il faudrait aussi permettre à d'autres acteurs – victimes ou représentants de la société civile – de demander le blocage d'avoirs illicites lorsqu'un Etat défaillant refuse de le faire. Enfin, il serait souhaitable que des démarches moins formelles qu'une demande d'entraide – la remise d'une note diplomatique, par exemple – suffisent pour lancer une procédure sur la base de cette loi. Sinon, l'intention de Micheline Calmy-Rey, qui annonçait ici le 5 février passé vouloir «empêcher que ne se reproduise à l'avenir des affaires comme celle de Mobutu ou de Duvalier», pourrait bien rester un vœu pieu.