Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

Berne, le 26 juin 2024

Restitution d'avoirs illicites de personnes politiquement exposées à l'étranger

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 19.3414
de la Commission de politique extérieure du CE
du 4 avril 2019

Table des matières

1. Introduction 1

2. Mandat 2

3. Phases du processus de recouvrement d'avoirs illicites de PEP 4

3.1. Phase I – Actes criminels 4

3.2. Phase II – Procédures judiciaires 4

3.3. Phase III – Sort des avoirs dont l'origine illicite a été constatée 6

4. Analyse du système actuel 6

4.1. Remarque préalable – Séparation des pouvoirs 6

4.2. Sort des avoirs dont l'origine illicite a été constatée (phase III) 6

4.2.1. Critères définis par la LVP 7

4.2.2. Critères résultant de l'analyse des précédents 7

4.2.3. Critères déterminants 8

4.2.4. Appréciation du besoin de modifier le cadre légal 9

5. Mesure pour améliorer le cadre légal 9

6. Compatibilité avec la Constitution fédérale et le droit international 11

7. Consultations 11

8. Conclusion 11

Annexe A Tableau des précédents (restitutions avec modalités)

Annexe B Sources relatives au contexte international

Annexe C Critère de la sauvegarde des intérêts de la Suisse

Annexe D Glossaire

Annexe E Interventions parlementaires portant sur Asset Recovery

Note : toutes les références internet (URL) mentionnées dans le rapport et ses annexes étaient accessibles le 15 mai 2024.

Résumé exécutif

Au cours des vingt dernières années, la Suisse a développé une pratique dans les cas de blocage, de confiscation et de restitution d'avoirs illicites de personnes politiquement exposées à l'étranger (PEP). Dans certaines de ces affaires, la Suisse s'est engagée pour s'assurer que les avoirs confisqués à des PEP soient restitués au bénéfice des populations étrangères spoliées et pour empêcher qu'ils ne retournent dans les circuits de la corruption. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a ainsi négocié avec différents Etats étrangers les modalités de neuf restitutions, afin de définir comment les avoirs seraient utilisés une fois restitués ; dans trois affaires, les négociations sont en cours. Ces douze affaires concernent un total de près de USD 1.5 milliards, qui ont été confisqués dans le cadre de plusieurs types de procédures :

- dans quatre affaires (environ USD 141 millions), les avoirs ont été confisqués dans le cadre de procédures de coopération judiciaire avec un Etat étranger ;
- dans six affaires (près de USD 600 millions), les avoirs ont été confisqués dans le cadre de procédures pénales menées en Suisse ;
- dans une affaire (USD 700 millions), la confiscation a résulté d'une combinaison de procédures de coopération judiciaire avec un Etat étranger et de procédures pénales en Suisse ; et
- dans une affaire (USD 6.5 millions), les avoirs ont été confisqués dans le cadre d'une procédure administrative menée en Suisse sur la base de la loi sur la restitution des avoirs illicites (LRAI ; RS 196.1), qui a été remplacée en 2016 par la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP ; RS 196.1 ; point 1).

Le postulat 19.3414 fait le constat que c'est uniquement dans ce dernier cas de figure (procédure administrative ; LVP) que la définition de modalités de restitution est prévue expressément dans la législation suisse. Il prie dès lors le Conseil fédéral d'examiner si la législation devrait être complétée pour permettre de charger le DFAE d'assurer le suivi de restitutions d'avoirs de PEP confisqués dans le cadre de procédures de coopération judiciaire ou pénales (point 2).

Le présent rapport établit que les compétences générales qui permettent au Conseil fédéral de négocier et conclure des accords internationaux ont été utilisées par le passé pour définir des modalités de restitution à l'issue de procédures de coopération judiciaire ou pénales. Sur la base de la pratique développée ces vingt dernières années, le Conseil fédéral identifie des critères permettant de définir les cas exceptionnels dans lesquels il est opportun de restituer selon des modalités négociées des avoirs de PEP confisqués. Il estime qu'une codification de la pratique et une clarification du cadre légal – telles que suggérées par le postulat – seraient souhaitables en termes de sécurité juridique et de transparence (point 4).

Le Conseil fédéral présente une mesure qui consiste à compléter la législation par un mécanisme permettant au Conseil fédéral – dans les cas exceptionnels dans lesquels les critères identifiés sont remplis – d'attribuer à un Etat étranger des avoirs de PEP confisqués définitivement et de définir avec l'Etat étranger les modalités de la restitution. Le DFAE serait chargé de négocier ces modalités et d'en suivre l'exécution (monitoring de la restitution). Ce mécanisme serait applicable quelle que soit la procédure – administrative, de coopération judiciaire ou pénale – utilisée pour confisquer les avoirs et reflèterait la pratique actuelle (point 5).

Le Conseil fédéral estime que cette mesure serait compatible avec les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des autorités judiciaires, ainsi qu'avec la Constitution fédérale et le droit international (point 6).

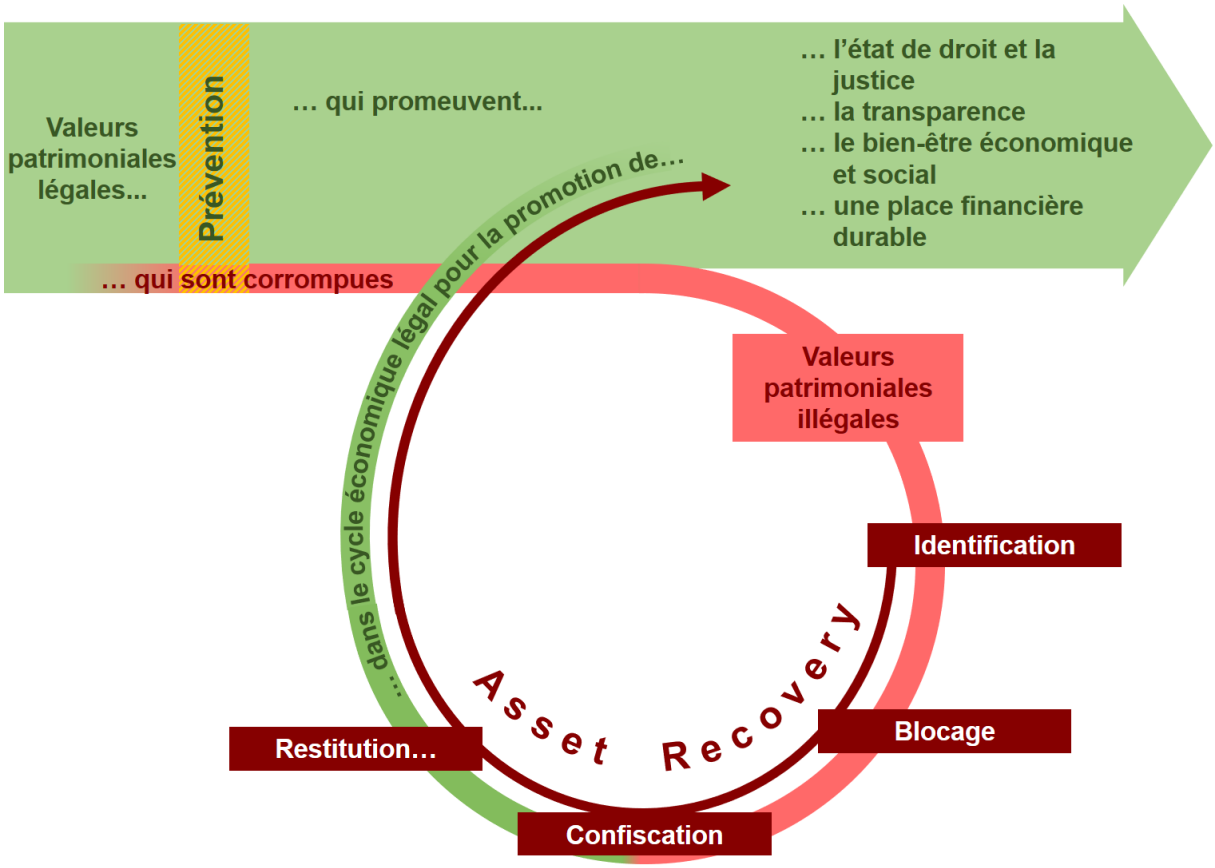
Dans ces conditions, le Conseil fédéral entend mettre en œuvre la mesure présentée ci-dessus et préparer les modifications législatives correspondantes (point 8).

1. Introduction

L'engagement de la Suisse en matière de politique étrangère se fonde sur un système de valeurs visant à promouvoir l'état de droit, la justice, la transparence et le bien-être économique et social. Le problème global de la corruption et l'impunité constituent un obstacle à la réalisation de ces objectifs. Pour affronter cet obstacle, la Suisse prend des mesures pour lutter contre la corruption, tant au niveau national qu'international.

La Suisse s'engage pour une place financière innovante, interconnectée et durable. Elle veille à son intégrité et sa compétitivité. En termes de prévention contre le crime économique, elle dispose de divers instruments de sensibilisation et d'un arsenal législatif visant à empêcher les criminels de faire un usage abusif de sa place financière (par exemple la législation sur le blanchiment d'argent).

Si, malgré les efforts de prévention, des avoirs sont détournés du circuit économique et financier légal à la suite d'actes criminels et aboutissent sur la place financière suisse, divers instruments existent pour recouvrer ces avoirs. Ces instruments visent à identifier, bloquer, confisquer et – le cas échéant – restituer les avoirs d'origine illicite. Des avoirs issus de la corruption, de gestion déloyale ou d'autres crimes peuvent ainsi être réintégrés dans le cycle économique légal.



Au cours des dernières décennies, la Suisse a développé une pratique dans les cas de recouvrement d'avoirs illicites de PEP ou de personnes qui leur sont proches (affaires de PEP). L'engagement de la Suisse dans ce domaine est reflété dans la Stratégie de la Suisse concernant le blocage, la confiscation et la restitution des avoirs de potentats (2014). Il s'inscrit aussi dans le cadre de la Stratégie de politique extérieure 2024-2027, de la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021-2024 et de la Stratégie de coopération internationale 2021-2024. Il est enfin en ligne avec la Politique pour une place financière suisse tournée vers l'avenir (2020).

Le présent rapport se concentre sur les **affaires de PEP**. Dans certaines de ces affaires, la Suisse s'est engagée pour s'assurer que les avoirs restitués bénéficient effectivement aux populations spoliées et

pour empêcher qu'ils ne retournent dans les circuits de la corruption. Ces 20 dernières années, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a négocié avec différents Etats étrangers les modalités de neuf restitutions, afin de définir comment les avoirs seraient utilisés une fois restitués ; dans trois affaires, les négociations sont en cours (pour un tableau récapitulatif, voir l'Annexe A). Ces douze affaires concernent un total de près de USD 1.5 milliards, qui ont été confisqués dans le cadre de plusieurs types de procédures :

- dans quatre affaires (environ USD 141 millions), les avoirs ont été confisqués dans le cadre de procédures de coopération judiciaire avec un Etat étranger ;
- dans six affaires (près de USD 600 millions), les avoirs ont été confisqués dans le cadre de procédures pénales menées en Suisse ;
- dans une affaire (USD 700 millions), la confiscation a résulté d'une combinaison de procédures de coopération judiciaire avec un Etat étranger et de procédures pénales en Suisse ; et
- dans une affaire (USD 6.5 millions), les avoirs ont été confisqués dans le cadre d'une procédure administrative menée en Suisse sur la base de la loi sur la restitution des avoirs illicites (LRAI ; RS 196.1), qui a été remplacée en 2016 par la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP ; RS 196.1). C'est uniquement dans ce dernier cas de figure que le droit suisse prévoit expressément la négociation de modalités de restitution.

Les modalités de restitution définissent non seulement à quels programmes d'intérêt public les avoirs sont destinés, mais elles établissent également un système de monitoring, qui permet de contrôler et de suivre l'utilisation effective des avoirs restitués. L'expérience suisse montre que les Etats étrangers à qui les avoirs sont restitués acceptent de négocier des modalités de restitution et que ces dernières sont effectivement mises en œuvre. Cette manière de procéder permet à la Suisse et à ces Etats étrangers de démontrer le sérieux de leur engagement contre la corruption et de renforcer leur crédibilité en la matière. D'autres centres financiers (par exemple les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni) ont une pratique similaire à celle de la Suisse.[1]

Au niveau multilatéral, plusieurs fora travaillent sur la thématique du recouvrement d'avoirs illicites, dont l'ONU, le GAFI, le G20 et le Conseil de l'Europe. Ces derniers considèrent tous que la corruption est un défi majeur et que les moyens pour lutter contre ce fléau mondial doivent être renforcés. En outre, de nombreux Etats mènent des réflexions ou ont déjà adopté des mesures visant à lutter plus efficacement contre la corruption. Les mesures envisagées ou adoptées comprennent l'instauration de mécanismes de responsabilité en matière de restitution d'avoirs. La restitution directe d'avoirs au budget central d'un Etat étranger peut ne pas être souhaitable, lorsque les mécanismes en place d'administration des finances publiques ne permettent pas d'exercer un contrôle de la bonne utilisation des avoirs. Les références des principaux documents qui reflètent l'état des discussions au niveau international se trouvent à l'Annexe B.

2. Mandat

Par le présent rapport, le Conseil fédéral donne suite au postulat 19.3414 intitulé « Nouvelles dispositions pour le suivi des restitutions de valeurs d'origine illicite ». Le postulat a été déposé le 4 avril 2019 par la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-E). Le 22 mai 2019, le Conseil fédéral a proposé de l'accepter. Le Conseil des Etats l'a adopté le 20 juin 2019. Le postulat a la teneur suivante :

[1] Pour un aperçu non exhaustif, voir Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, La restitution des avoirs confisqués et la Convention des Nations Unies contre la corruption, Un filet pour tous les poissons, 2023, https://star.worldbank.org/publications/confiscated-asset-returns-and-united-nations-convention-against-corruption-net-all.

> « Le Conseil fédéral est prié d'examiner la possibilité de compléter la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP) ou d'autres lois fédérales par une ou plusieurs nouvelles dispositions permettant aux autorités judiciaires ou d'entraide de charger le Département fédéral des affaires étrangères d'assurer le suivi des restitutions qu'elles ordonnent dans le cadre de procédures pénales ou d'entraide ».

La CPE-E a apporté les indications suivantes au titre de développement :

> « Ce postulat est très important car la LVP constitue une base légale suffisante pour garantir la transparence de la restitution de valeurs d'origine illicite et que la population de ces Etats bénéficie des sommes restituées. Cette loi permet au Conseil fédéral de négocier les modalités de la restitution avec l'Etat spolié ou, à défaut d'accord avec cet Etat, de fixer les modalités de la restitution. A défaut de telles modalités, le risque est grand que la restitution nourrisse de nouveau la corruption.
>
> Cependant, les règles de la LVP ne sont directement applicables que dans les cas où une confiscation a été ordonnée par le Tribunal administratif fédéral sur la base de l'article 14 LVP, ce qui n'est pas le cas si les autorités de poursuite pénale ou d'entraide ordonnent la confiscation des gains réalisés dans un pays tiers de manière illicite ».

Entre 2019 et 2021, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué la stratégie de restitution des avoirs illicites. Dans son rapport du 7 octobre 2021, il a notamment recommandé au Conseil fédéral[2] :

- de revoir la Stratégie de la Suisse concernant le blocage, la confiscation et la restitution des avoirs de potentats de 2014 et d'expliciter les moyens d'action et voies juridiques possibles lorsque des personnes politiquement exposées à l'étranger (PEP) sont concernées (recommandation 1) ;
- de fixer des critères clairs, afin de savoir dans quels cas de figure les restitutions sont soumises à des modalités et qui décide de la voie à suivre (recommandation 2) ; et
- d'avoir une stratégie de communication coordonnée et cohérente en intégrant les multiples canaux de confiscation puis de restitution d'avoirs illicites (recommandation 7).

Le 17 septembre 2021, le Conseil fédéral a pris position sur les recommandations formulées par le CDF. Il a indiqué que le postulat serait l'occasion de mener une réflexion sur plusieurs aspects du recouvrement d'avoirs illicites de PEP et d'apporter des clarifications sur les canaux de confiscation et de restitution. Il a estimé que ces clarifications devraient faciliter une communication coordonnée et cohérente.

Les points 3 et 4 du présent rapport présentent le fonctionnement du cadre légal actuel et apportent les clarifications annoncées. Ce faisait, ils permettent, d'une part, de poser les bases nécessaires au traitement de la question posée par le postulat et, d'autre part, de mettre partiellement en œuvre les recommandations 1 et 7 du CDF. En outre, en fixant des critères pour savoir dans quels cas il est opportun de restituer des avoirs avec modalités et en définissant l'autorité habilitée à se prononcer sur l'opportunité d'une restitution avec modalités (points 4.2 et 5, ainsi que Annexe C), le présent rapport met en œuvre la recommandation 2 du CDF.

---

[2] Contrôle fédéral des finances, Evaluation de la stratégie de restitution des avoirs illicites, Département fédéral des affaires étrangères, CDF-18369, 7 octobre 2021, p. 28-29 (recommandations 1 et 2) et 58-59 (recommandation 7).

3. Phases du processus de recouvrement d'avoirs illicites de PEP

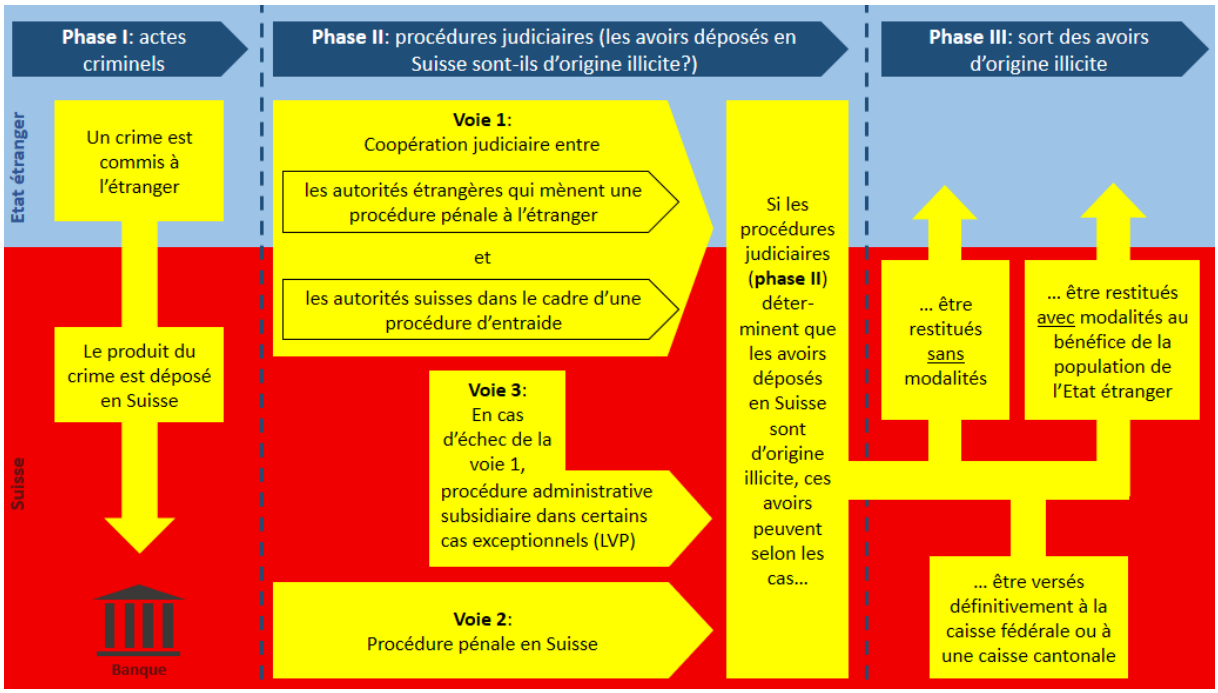
Dans les affaires de recouvrement d'avoirs illicites de PEP, dans lesquelles la Suisse est impliquée, trois phases peuvent être distinguées :

— Lors de la **phase I**, un crime est commis à l'étranger et le produit du crime est déposé en Suisse.

— Lors de la **phase II**, des procédures judiciaires sont menées à l'étranger et/ou en Suisse pour déterminer si les avoirs déposés en Suisse sont d'origine illicite.

— Enfin, lors de la **phase III**, se pose la question du sort des avoirs dont l'origine illicite a été constatée.

Le schéma suivant présente les trois phases d'une procédure de recouvrement d'avoirs, ainsi que les options principales dans chacune de ces trois phases. Ces options sont présentées aux points 3.1-3.3.



3.1. Phase I – Actes criminels

Une procédure de recouvrement d'avoirs illicites de PEP présuppose qu'un crime ait été commis à l'étranger et que le produit du crime ait été déposés en Suisse.

> Exemple : Le ministre de l'énergie d'un Etat étranger détourne une partie des revenus tirés des ressources naturelles exploitées par son gouvernement. Après avoir transité par plusieurs comptes, l'argent détourné est finalement déposé sur un compte dans une banque en Suisse.

3.2. Phase II – Procédures judiciaires

Pour déterminer si des avoirs de PEP déposés en Suisse sont d'origine illicite, une procédure judiciaire est nécessaire. Trois voies sont envisageables :

— **Voie 1** : Coopération judiciaire (entraide judiciaire) entre un Etat étranger qui mène une procédure pénale et la Suisse.

Exemple : Une autorité de poursuite pénale de l'Etat étranger ouvre une procédure pénale contre le ministre de l'énergie. Elle demande aux autorités judiciaires suisses de coopérer, à savoir de bloquer les avoirs déposés sur le compte bancaire en Suisse et de fournir des preuves (documents bancaires).

Dans le cadre de leur procédure pénale, l'autorité étrangère de poursuite pénale ordonne la confiscation des avoirs déposés sur le compte en Suisse. Elle demande aux autorités judiciaires suisses de coopérer, à savoir d'ordonner que les avoirs se trouvant sur le compte bancaire lui soient remis.

— **Voie 2** : Procédure pénale en Suisse et coopération judiciaire avec l'Etat étranger.

Exemple : Une autorité suisse de poursuite pénale ouvre une procédure pénale contre le ministre de l'énergie pour blanchiment d'argent et bloque les avoirs déposés sur le compte bancaire en Suisse.

Le cas échéant, l'autorité suisse de poursuite pénale demande la coopération de l'Etat étranger pour obtenir des informations sur les faits qui se sont produits sur le territoire de l'Etat étranger (détournement des revenus tirés des ressources naturelles).

Dans le cadre de sa procédure pénale, l'autorité suisse de poursuite pénale confisque les avoirs se trouvant en Suisse.

En pratique, il arrive fréquemment que la **voie 1** et la **voie 2** se déroulent en parallèle. D'une part, une procédure pénale est ouverte à l'étranger et une coopération judiciaire avec la Suisse s'instaure (**voie 1**) et, d'autre part, une procédure pénale est ouverte en Suisse (**voie 2**).

— **Voie 3** : Procédure administrative en Suisse (LVP ; voie subsidiaire).

La LVP est surtout connue comme la loi permettant au Conseil fédéral de bloquer les avoirs de chefs d'Etat déchus et de leur entourage, afin de favoriser une coopération judiciaire future entre l'Etat étranger et la Suisse (par exemple, Tunisie / Ben Ali, Egypte / Moubarak, Ukraine / Yanukovych). Dans le contexte du présent rapport, ce sont les mesures de la LVP liées à la confiscation administrative qui sont pertinentes.

Exemple : Une autorité de poursuite pénale de l'Etat étranger ouvre une procédure pénale contre le ministre de l'énergie. Elle demande aux autorités judiciaires suisses de coopérer, à savoir de bloquer les avoirs déposés sur son compte en Suisse et de fournir des preuves (documents bancaires).

La coopération judiciaire (**voie 1**) échoue en raison de la défaillance de l'appareil judiciaire de l'Etat étranger ou en raison du mauvais bilan de l'Etat étranger en matière de droits humains.

Dans ces circonstances exceptionnelles, ne pouvant se satisfaire de l'échec de la coopération judiciaire et désireux de sauvegarder les intérêts de la Suisse (réputation de la place financière suisse ; « le crime ne doit pas payer »), le Conseil fédéral bloque les avoirs déposés sur le compte bancaire en Suisse et décide de l'ouverture d'une action en confiscation devant le Tribunal administratif fédéral.

Dans le cadre de la procédure administrative, les autorités judiciaires suisses confisquent les avoirs se trouvant en Suisse.

3.3. Phase III – Sort des avoirs dont l'origine illicite a été constatée

Si les procédures judiciaires (**phase II**) aboutissent au constat que les avoirs déposés en Suisse sont d'origine illicite et à leur confiscation, se pose la question du sort de ces avoirs. De manière générale, trois cas de figure sont envisageables :

- les avoirs d'origine illicite sont restitués à la personne lésée ou à l'Etat étranger, sans que des modalités de restitution ne soient négociées entre la Suisse et l'Etat étranger ;
- les avoirs d'origine illicite sont restitués au bénéfice de la population de l'Etat étranger, après que la Suisse et l'Etat étranger ont négocié des modalités de restitution ; ou
- les avoirs d'origine illicite sont versés définitivement à la caisse fédérale ou à la caisse du canton dans lequel les avoirs se trouvent.

4. Analyse du système actuel

Après une remarque préalable sur la séparation des pouvoirs (point 4.1), l'analyse se concentre sur le sort des avoirs dont l'origine illicite a été constatée (**phase III** ; point 4.2). Le postulat met en effet l'accent sur la question de la restitution des avoirs confisqués.

4.1. Remarque préalable – Séparation des pouvoirs

Avant toute chose, il convient de rappeler que ce sont les autorités judiciaires (autorités de poursuite pénale et tribunaux) qui déterminent si les avoirs sont d'origine illicite ou non (**phase II**), quelle que soit la voie choisie (**voie 1**, **voie 2** ou **voie 3**). En revanche, le sort des avoirs confisqués (**phase III**) est de la compétence des autorités exécutives. Il est primordial de respecter une séparation claire entre ces deux phases. Les autorités judiciaires doivent pouvoir mener leurs procédures en toute indépendance. En aucun cas, une intervention de l'exécutif dans les procédures judiciaires ne peut être envisagée. Ceci dit, une coordination précoce entre autorités judiciaires et exécutives est indispensable. Le succès dans les affaires de PEP dépend de l'application coordonnée des différentes bases légales par les différentes autorités concernées.

4.2. Sort des avoirs dont l'origine illicite a été constatée (phase III)

Le postulat prend comme point de départ les dispositions de la LVP sur la restitution. Ces dispositions ne sont applicables que lorsque l'origine illicite des avoirs a été constatée dans le cadre d'une procédure administrative (**voie 3**). Elles prévoient que les avoirs confisqués doivent être restitués et comment ils doivent l'être. Selon la LVP :

- la restitution vise à améliorer les conditions de vie de la population de l'Etat étranger ou à renforcer l'état de droit dans l'Etat étranger et lutter contre l'impunité (art. 17 LVP) ;
- la restitution est effectuée en principe sur la base d'un accord international négocié par la Suisse et l'Etat étranger ; cet accord indique comment les avoirs seront utilisés dans l'Etat étranger (modalités de restitution ; art. 18 LVP).

Le postulat demande au Conseil fédéral d'examiner si le cadre légal devrait être modifié pour permettre de restituer de manière analogue les avoirs de PEP dont l'origine illicite a été constatée dans le cadre de procédures d'entraide judiciaire (**voie 1**) ou dans le cadre de procédures pénales en Suisse (**voie 2**).

Pour répondre à cette question, la présente analyse procèdera en quatre temps. Elle identifiera d'abord les critères qui caractérisent les cas dans lesquels des modalités de restitution sont négociées à l'issue d'une procédure administrative fondée sur la LVP (**voie 3** ; point 4.2.1). Elle examinera ensuite si les précédents, dans lesquels des modalités de restitution ont été négociées à l'issue de procédures d'entraide judiciaire (**voie 1**) ou de procédures pénales en Suisse (**voie 2**), répondent également à ces critères (point 4.2.2). Elle établira à quelles conditions il est opportun de négocier des modalités de restitution, quelle que soit la voie de confiscation utilisée (point 4.2.3). Enfin, elle examinera si le cadre légal actuel est suffisant pour permettre la négociation de modalités de restitution, lorsque cela est opportun (point 4.2.4).

4.2.1. Critères définis par la LVP

Les règles de la LVP sur la restitution ne sont applicables qu'aux cas qui répondent aux critères cumulatifs suivants :

a. les avoirs déposés en Suisse étaient soumis au pouvoir de disposition d'une PEP ou d'un proche de PEP ou ces personnes en étaient les ayants droit économiques ;[3]

b. ces avoirs sont d'origine illicite ;[4]

c. une autorité de poursuite pénale de l'Etat étranger a ouvert une procédure pénale et a adressé une demande d'entraide à la Suisse ;[5]

d. des dysfonctionnements ont été constatés au sein des institutions judiciaires ou dans les procédures pertinentes de l'Etat étranger et le degré de corruption dans cet Etat était notoirement élevé ;[6] et

e. la sauvegarde des intérêts de la Suisse exigeait que la Suisse agisse.[7]

4.2.2. Critères résultant de l'analyse des précédents

Par le passé, des modalités de restitution ont ponctuellement été négociées à l'issue de procédures d'entraide judicaire (**voie 1**) ou de procédures pénales en Suisse (**voie 2**). L'Annexe A présente sommairement ces précédents. Leur analyse indique qu'ils répondaient à des critères très similaires à ceux identifiés dans le contexte de la LVP (**voie 3**) :

Critères	Conditions LVP (voie 3)	Précédents entraide (voie 1)	Précédents pénaux (voie 2)
a. Les avoirs déposés en Suisse étaient soumis au pouvoir de disposition d'une PEP ou d'un proche de PEP ou ces personnes en étaient les ayants droit économiques.	✓	✓	✓
b. Ces avoirs sont d'origine illicite.	✓	✓	✓

[3] Art. 4 al. 1 en relation avec l'art. 14 al. 2 let. c LVP; art. 14 al. 2 let. a LVP. Les notions de PEP et de proche de PEP sont définies à l'art. 2 LVP.

[4] Art. 14 al. 2 let. b LVP. « L'origine est illicite notamment en cas d'actes de corruption, de gestion déloyale ou d'autres crimes » (message du Conseil fédéral relatif à la LVP, FF 2014 5180). Ces différents actes sont définis dans le code pénal suisse (CP ; RS 311.0) notamment aux art. 10 (crime), 158 (gestion déloyale), 314 (gestion déloyale des intérêts publics) et 322ter et suivants (corruption).

[5] Art. 4 al. 2 let. a ou al. 3 LVP en relation avec l'art. 14 al. 2 let. c LVP.

[6] Art. 4 al. 2 let. b et al. 3 LVP en relation avec l'art. 14 al. 2 let. c LVP; art. 15 al. 1 let. b LVP.

[7] Art. 4 al. 2 let. c et al. 3 LVP en relation avec l'art. 14 al. 2 let. c LVP.

Critères	Conditions LVP (voie 3)	Précédents entraide (voie 1)	Précédents pénaux (voie 2)
c. Une autorité de poursuite pénale de l'Etat étranger a ouvert une procédure pénale et a adressé une demande d'entraide à la Suisse.	✓	✓	(✓)
d. Des dysfonctionnements ont été constatés au sein des institutions judiciaires ou dans les procédures pertinentes de l'Etat étranger et le degré de corruption dans cet Etat était notoirement élevé.	✓	(✓)	(✓)
e. La sauvegarde des intérêts de la Suisse exigeait que la Suisse agisse.	✓	✓	✓

Il peut être déduit de cette analyse comparative que les précédents de restitution à l'issue de procédures d'entraide (**voie 1**) ou de procédures pénales en Suisse (**voie 2**), lors desquels des modalités de restitution ont été négociées, répondent tous positivement aux trois **critères a, b et e**.

En ce qui concerne le **critère d**, il convient de noter que le fait que des dysfonctionnements aient été constatés au sein des institutions judiciaires ou dans les procédures pertinentes de l'Etat étranger n'est mentionné expressément comme critère que dans la LVP (ou la LRAI). Dans ces conditions, il est normal que – dans les onze précédents qui n'étaient pas basés sur cette loi – ce critère n'ait pas été examiné activement. Toutefois, dans tous les précédents, le degré de corruption dans l'Etat étranger concerné était notoirement élevé.

Quant au **critère c**, qui requiert que l'Etat étranger ait adressé une demande d'entraide à la Suisse, il s'agit d'un critère qui est principalement applicable à la **voie 1** (coopération judiciaire) et à la **voie 3** (LVP ; qui présuppose qu'une coopération judiciaire ait été tentée). En revanche, lorsqu'une procédure pénale est ouverte en Suisse (**voie 2**), il n'y a pas forcément de procédure pénale qui est ouverte en parallèle à l'étranger et de coopération judiciaire qui est initiée par l'Etat étranger. Dans ces conditions, il est logique que ce critère ne soit pas rempli dans tous les précédents. Vu qu'il est lié au type de procédure utilisé pour déterminer l'origine des avoirs, il ne s'agit pas d'un critère déterminant pour identifier les cas dans lesquels il est opportun de négocier des modalités de restitution.

4.2.3. Critères déterminants

L'expérience acquise ces vingt dernières années a montré que, dans certains cas exceptionnels, la négociation de modalités de restitution était utile, afin que les avoirs de PEP confisqués bénéficient effectivement aux populations spoliées et ne retournent pas dans les circuits de la corruption. Au vu de l'analyse ci-dessus, les critères déterminants pour identifier les cas exceptionnels dans lesquels il est opportun de négocier des modalités de restitution peuvent être formulés de la manière suivante :

- les avoirs déposés en Suisse étaient soumis au pouvoir de disposition d'une PEP ou d'un proche de PEP ou ces personnes en étaient les ayants droit économiques ;
- ces avoirs sont d'origine illicite et ont été définitivement confisqués ;
- le degré de corruption dans l'Etat étranger est notoirement élevé ; et
- la sauvegarde des intérêts de la Suisse exige que la Suisse restitue ces avoirs de manière ordonnée (pour le détail des éléments pouvant être pris en compte pour déterminer si ce critère est rempli, voir l'Annexe C).

Dans les cas exceptionnels dans lesquels ces quatre critères sont remplis, le Conseil fédéral estime qu'il est opportun de restituer les avoirs confisqués selon des modalités négociées avec l'Etat étranger,

sur le modèle des art. 17-18 LVP, quelle que soit la voie de confiscation utilisée (**voie 1**, **voie 2** ou **voie 3**).

4.2.4. Appréciation du besoin de modifier le cadre légal

Le passage entre la fin des procédures judiciaires (**phase II**) et la négociation et conclusion de l'accord sur les modalités de restitution (**phase III**) n'est réglé de manière explicite que dans la LVP (art. 17-19), c'est-à-dire uniquement lorsque les avoirs ont été confisqués en application de la LVP (**voie 3**).

Lorsque les avoirs ont été confisqués par une autorité de poursuite pénale étrangère qui a bénéficié de la coopération judiciaire des autorités suisses (**voie 1**) ou par une autorité de poursuite pénale suisse (**voie 2**), le cadre légal national ne contient aucune règle spécifique quant à la négociation de modalités de restitution. Cette absence de base légale explicite n'a pas empêché la conclusion d'accords portant sur les modalités de restitution dans certains cas passés (point 4.2.2). La conclusion de ces accords a été fondée sur les compétences générales qui permettent au Conseil fédéral de négocier et conclure des accords internationaux.[8]

Une clarification du cadre légal – telle que suggérée par le postulat – serait souhaitable en termes de sécurité juridique et de transparence. En outre, elle renforcerait la position des autorités suisses chargées de négocier un accord de restitution avec l'Etat étranger.

5. Mesure pour améliorer le cadre légal

Pour tenir compte des résultats de l'analyse présentée au point 4, la législation pourrait être complétée par un mécanisme permettant au Conseil fédéral – dans les cas exceptionnels dans lesquels les critères définis au point 4.2.3 sont remplis – d'attribuer à un Etat étranger des avoirs de PEP confisqués définitivement et de définir avec l'Etat étranger les modalités de cette restitution sur le modèle des art. 17-18 LVP, que ces avoirs aient été confisqués dans le cadre d'une procédure de coopération judiciaire (**voie 1**), d'une procédure pénale en Suisse (**voie 2**) ou d'une procédure administrative (**voie 3**). Le Conseil fédéral déciderait donc au cas par cas s'il est opportun de procéder à une restitution selon des modalités négociées.

Le DFAE serait chargé de négocier avec l'Etat étranger les modalités de la restitution de manière à ce que les avoirs restitués bénéficient à la population de l'Etat étranger. Le mécanisme devrait préciser que les avoirs à restituer seraient versés au DFAE et maintenus bloqués dans l'attente qu'une solution de restitution soit trouvée (accord sur les modalités de restitution ou autre solution). La coordination entre les autorités judiciaires responsables de la confiscation (**phase II**) et les autorités exécutives responsables de la restitution (**phase III**) devrait être clarifiée dans la législation. Le DFAE serait également chargé de suivre l'exécution des modalités négociées (monitoring de la restitution).

Cette mesure serait incorporée dans la LVP. Des références au nouveau mécanisme de restitution seraient insérées dans d'autres lois, pour assurer une bonne coordination entre les différentes bases légales.[9]

> Exemple : Une autorité suisse de poursuite pénale condamne le ministre de l'énergie d'un Etat étranger notoirement corrompu pour blanchiment d'argent lié au détournement de ressources naturelles et confisque le produit de l'infraction (**voie 2**).

[8] Art. 184 al. 1 et al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (RS 101), art. 7*a* al. 2 et al. 3 let. c de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010).

[9] Ces références pourraient être insérées notamment dans l'art. 374 al. 4 CP et dans l'art. 74*a* al. 7 de la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP ; RS 351.1).

> Le Conseil fédéral décide que la sauvegarde des intérêts de la Suisse exige que le produit de l'infraction soit restitué à l'Etat étranger, au bénéfice de sa population, et mandate le DFAE de négocier avec l'Etat étranger un accord sur les modalités de la restitution.
>
> L'autorité suisse de poursuite pénale verse les avoirs confisqués sur un compte du DFAE dédié aux affaires de restitution. Jusqu'à ce qu'une solution de restitution soit trouvée, les avoirs restent bloqués sur le compte du DFAE.
>
> Les avoirs confisqués sont restitués conformément à l'accord sur les modalités de restitution, qui prévoit que les avoirs seront utilisés pour financer un programme dans le domaine de la formation professionnelle des jeunes adultes.

Cette mesure serait compatible avec la loi sur les valeurs patrimoniales confisquées (LVPC ; RS 312.4), qui permet de partager avec un Etat étranger des avoirs confisqués, lorsque l'Etat étranger et la Suisse ont coopéré de manière significative :

- Dans l'hypothèse où l'Etat étranger et la Suisse ont coopéré pour confisquer les avoirs, la LVPC serait applicable. Les avoirs confisqués seraient partagés selon les règles de la LVPC. Puis, le Conseil fédéral déciderait d'effectuer la restitution avec ou sans modalités. C'est la voie qui a par exemple été suivie dans l'affaire de restitution avec modalités à l'Ouzbékistan (Annexe A, no 9).
- Dans l'hypothèse où l'Etat étranger et la Suisse n'ont pas coopéré pour confisquer les avoirs, la LVPC ne serait pas applicable. Dans ce cas de figure, il reviendrait au Conseil fédéral de décider s'il est opportun de restituer les avoirs confisqués avec modalités.

La coordination entre l'application de la LVPC et celle de la LVP sera intégrée dans la modification législative.

La mesure envisagée présente les avantages et inconvénients suivants :

Avantages	Inconvénients
1. La mesure envisagée permettrait de codifier et d'uniformiser une pratique qui s'est développée de manière pragmatique au fil des ans et qui a fait ses preuves. La restitution avec modalités resterait l'exception. 2. Disposer de bases légales expresses, claires et transparentes apporterait plus de sécurité juridique et renforcerait la position du DFAE dans les négociations sur les modalités de restitution. 3. Cette mesure clarifierait les rôles des différentes autorités suisses impliquées et permettrait une coordination plus efficace entre ces autorités, ce qui accélérerait les procédures de restitution et réduirait leur coût. 4. L'impossibilité actuelle – dans certains cas – de restituer à la population étrangère spoliée des avoirs confisqués en Suisse est difficilement justifiable et engendre des critiques envers la Suisse. La mesure envisagée donnerait au Conseil fédéral les moyens de procéder à de	1. Si les avoirs ont été confisqués en Suisse, alors qu'il n'y avait pas de volonté de les confisquer dans l'Etat étranger, négocier des modalités de restitution avec l'Etat étranger pourrait s'avérer délicat. 2. De manière générale, dans les fora multilatéraux, les représentants des Etats qui estiment être en droit de récupérer des avoirs voient dans la définition de modalités de restitution un empiètement sur la souveraineté des Etats auxquels les avoirs sont restitués. Ils estiment que ces derniers Etats devraient pouvoir décider seuls de l'utilisation des avoirs restitués. Codifier la pratique de restitution avec modalités pourrait renforcer ce sentiment.

Avantages	Inconvénients
telles restitutions, dans les cas exceptionnels dans lesquels il l'estime opportun. 5. La mesure envisagée est susceptible d'être mise en œuvre de manière compatible avec les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des autorités judiciaires, ainsi qu'avec la Constitution fédérale et le droit international (voir point 6).	

6. Compatibilité avec la Constitution fédérale et le droit international

La mesure présentée au point 5 concerne la restitution d'avoirs illicites de PEP. Une fois que des avoirs ont été définitivement confisqués, ils n'appartiennent plus à leur ancien titulaire. Dans ces conditions, la manière dont les avoirs sont restitués ne concerne pas les droits humains de leur ancien titulaire.

Toutefois, l'art. 57 par. 3 let. a ou b de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC ; RS 0.311.56) oblige les Etats à restituer les avoirs confisqués dans certains cas d'application de la **voie 1** (coopération judiciaire). Le fait qu'un cas tombe sous cette obligation internationale ne signifie pas qu'il soit interdit de négocier des modalités de restitution. Selon l'art. 57 par. 5 CNUCC, les Etats parties peuvent en effet envisager de conclure des accords mutuellement acceptables pour la disposition définitive des biens confisqués. Ces règles devraient cependant être prises en compte lors de l'appréciation au cas par cas de l'opportunité de négocier des modalités de restitution (point 4.2.3; Annexe C, let. c).

7. Consultations

Le présent rapport a été élaboré avec le soutien du Groupe de travail interdépartemental sur les avoirs de personnes politiquement exposées à l'étranger (GTID PPE), qui réunit des représentants du DFAE (Direction du droit international public, Direction du développement et de la coopération, Secrétariat d'Etat), du Département fédéral de justice et police (Office fédéral de la justice, Office fédéral de la police, Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent), du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Service de renseignement de la Confédération), du Département fédéral des finances (Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales, Service juridique) et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (Secrétariat d'Etat à l'économie), ainsi que des représentants de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers et du Ministère public de la Confédération. Les Ministères publics des Cantons de Zurich et de Genève, qui ont été directement impliqués dans plusieurs affaires de PEP passées, ont également été associés à la rédaction du présent rapport.

8. Conclusion

Le Conseil fédéral considère que codifier la pratique développée ces vingt dernières années en complétant la législation (en particulier la LVP) pour permettre au Conseil fédéral d'attribuer au bénéfice de la population d'un Etat étranger des avoirs illicites de PEP – quelle que soit la voie suivie pour les confisquer – et de définir les modalités de la restitution ferait de la LVP une base légale permettant au Conseil fédéral de gérer les restitutions d'avoirs illicites de PEP de manière cohérente. Cette mesure

clarifierait et harmoniserait le cadre légal en permettant de négocier des modalités de restitution dans les cas exceptionnels dans lesquels de telles modalités sont opportunes.

En conclusion, le Conseil fédéral entend mettre en œuvre la mesure présentée au point 5 et préparer les modifications législatives correspondantes.

Annexe A Tableau des précédents (restitutions avec modalités)

Le tableau suivant présente les cas dans lequel des modalités de restitution ont été négociées avec un Etat étranger ou sont en cours de négociation.

Affaire	Avoirs appartenant à des PEP ou des proches de PEP	Crimes justifiant l'origine illicite des avoirs	Poursuite pénale dans l'Etat étranger et entraide demandée à la Suisse	Degré de corruption notoirement élevé dans l'Etat étranger[10]	Sauvegarde des intérêts de la Suisse exige que la Suisse agisse	Montant approximatif des avoirs à restituer	Voie principale ayant mené à la restitution
1. Nigéria I (2005)[11]	Oui	Blanchiment d'argent, organisation criminelle	Oui	Oui	Oui	USD 700 millions	Coopération judiciaire (**voie 1**) Procédure pénale suisse (**voie 2**)
2. Angola I (2005)[12]	Oui	Blanchiment d'argent, organisation criminelle, corruption.	Non	Oui	Oui	USD 24.6 millions	Procédure pénale suisse (**voie 2**)
3. Kazakh-stan I (2007)[13]	Oui	Corruption, blanchiment d'argent	Oui	Oui	Oui	USD 115 millions	Coopération judiciaire (**avec les USA**)
4. Angola II (2012)[14]	Oui	Blanchiment d`argent	Non	Oui	Oui	USD 45.2 millions	Procédure pénale suisse (**voie 2**)
5. Kazakh-stan II (2012)[15]	Oui	Blanchiment d'argent	Non	Oui	Oui	USD 48 millions	Procédure pénale suisse (**voie 2**)

[10] Selon le message du Conseil fédéral relatif à la LVP (FF 2014 5181), il faut considérer que la corruption est largement répandue dans l'Etat d'origine de la PEP lorsqu'un certain nombre d'indices issus de diverses sources crédibles le confirment. Il s'agit en particulier de rapports d'organisations nationales et internationales, d'ONG locales ou internationales, ou encore d'autres sources publiques comme les médias, actives en matière de lutte contre la corruption ou dans la bonne gestion des affaires publiques (gouvernance). Il peut également s'agir de rapports établis par les représentations suisses à l'étranger ou des jugements de tribunaux. Cette approche a été confirmée par la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (TAF) et du Tribunal fédéral (arrêt du TAF B-2682/2015 du 7 avril 2017 consid. 3.2.1 et 3.2.2 ; arrêt du TAF B-3901/2018 du 13 mai 2019 consid. 3.2 ; ATF 146 I 157 consid. 4.1.2).

[11] DFAE, Pour que le crime ne paie pas, L'expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs illicites, 2016, p. 18-20, https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/edas-broschuere-no-dirty-money_FR.pdf.

[12] Communiqué de presse du DFAE, 1er octobre 2005, https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-21843.html.

[13] Communiqué de presse du DFAE, 4 mai 2007, https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-12409.html.

[14] Communiqué de presse du DFAE, 17 décembre 2012, https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-47233.html.

[15] Communiqué de presse du DFAE, 21 décembre 2012, https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/aktuell/news.html/content/eda/fr/meta/news/2012/12/21/47337.

Affaire	Avoirs appartenant à des PEP ou des proches de PEP	Crimes justifiant l'origine illicite des avoirs	Poursuite pénale dans l'Etat étranger et entraide demandée à la Suisse	Degré de corruption notoirement élevé dans l'Etat étranger[10]	Sauvegarde des intérêts de la Suisse exige que la Suisse agisse	Montant approximatif des avoirs à restituer	Voie principale ayant mené à la restitution
6. Nigéria II (2017)[16]	Oui	Organisation criminelle, blanchiment d'argent, faux dans les titres, escroquerie	Oui	Oui	Oui	USD 321 millions	Procédure pénale suisse (**voie 2**)
7. Turkme-nistan (2020)[17]	Oui	Corruption	Oui	Oui	Oui	USD 1.3 millions	Coopération judiciaire (**voie 1**)
8. Pérou II (2020)[18]	Oui	Gestion déloyale des intérêts publics, corruption, abus de confiance	Oui	Oui	Oui	USD 16.3 millions	Coopération judiciaire (**voie 1**)
9. Ouzbéki-stan (2022)[19]	Oui	Faux dans les titres, blanchiment d'argent	Oui	Oui	Oui	USD 131 millions	Procédure pénale suisse (**voie 2**)
10. Haïti (en cours)[20]	Oui	Organisation criminelle	Oui	Oui	Oui	USD 6.5 millions	Procédure administrative (**voie 3**)
11. Guinée équatoriale (en cours)[21]	Oui	Blanchiment d'argent, gestion déloyale des intérêts publics	Non	Oui	Oui	CHF 22.4 millions	Procédure pénale suisse (**voie 2**)

16 Communiqué de presse du DFAE, 4 décembre 2017, https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-69088.html.

17 Communiqué de presse du DFAE, 15 janvier 2020, https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-77797.html.

18 Communiqué de presse du DFAE, 16 décembre 2020, https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-81674.html.

19 Communiqué de presse du DFAE, 16 août 2022, https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-89949.html.

20 Arrêt du Tribunal Administratif fédéral C-2528/2011 du 24 septembre 2013.

21 Communiqué de presse du Ministère public de la République et Canton de Genève, 7 février 2019, https://justice.ge.ch/media/2021-03/PJ-MP-communique-obiang-20190207.pdf.

Affaire	Avoirs appartenant à des PEP ou des proches de PEP	Crimes justifiant l'origine illicite des avoirs	Poursuite pénale dans l'Etat étranger et entraide demandée à la Suisse	Degré de corruption notoirement élevé dans l'Etat étranger[10]	Sauvegarde des intérêts de la Suisse exige que la Suisse agisse	Montant approximatif des avoirs à restituer	Voie principale ayant mené à la restitution
12. Pérou III (en cours)[22]	Oui	Corruption	Oui	Oui	Oui	USD 8.5 millions	Coopération judiciaire (**voie 1**)

[22] Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2021.202 du 4 avril 2023 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_173/2023 du 25 avril 2023.

Annexe B Sources relatives au contexte international

La présente annexe contient les références des principaux documents qui reflètent l'état des discussions au niveau international sur le recouvrement d'avoirs illicites.

1. Recouvrement d'avoirs illicites en général

Nations Unies, Assemblée générale, Promotion de la coopération internationale dans les domaines de la lutte contre les flux financiers illicites et du renforcement des bonnes pratiques en matière de recouvrement des avoirs pour favoriser le développement durable, Résolution du 19 décembre 2023, A/RES/78/140, https://undocs.org/fr/A/RES/78/140.

G20, High-Level Principles on Strengthening Asset Recovery Mechanisms for Combatting Corruption, 2023, https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Principles/2023_G20_High-Level_Principles_on_Strengthening_Asset_Recovery_Mechanisms_for_Combatting_Corruption.pdf.

Groupe d'action financière (GAFI ; 2012-2023), Recommandations du GAFI – Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération, mise à jour novembre 2023, Recommandations 4, 30, 38 et 40, https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Recommandationsgafi/Recommandations-gafi.html.

Nations Unies, Conférence des Etats parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, Collecte d'informations relatives aux procédures internationales de restitution d'avoirs, notamment aux difficultés rencontrées, aux bonnes pratiques suivies et aux enseignements tirés, Note du Secrétariat, 16 octobre 2023, CAC/COSP/2023/15, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session10/CAC-COSP-2023-15/2319921F.pdf.

Nations Unies, Conférence des Etats parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, Application du chapitre V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention des Nations Unies contre la corruption, Rapport thématique établi par le Secrétariat, 9 octobre 2023, CAC/COSP/2023/5, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session10/CAC-COSP-2023-5/2319298F.pdf.

Nations Unies, Conférence des Etats parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, Application des dispositions transversales des chapitres II (Mesures préventives) et V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention des Nations Unies contre la corruption, Rapport thématique établi par le Secrétariat, 9 octobre 2023, CAC/COSP/2023/6, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session10/CAC-COSP-2023-6/2319441F.pdf.

Nations Unies, Conférence des Etats parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur le recouvrement d'avoirs, Collecte d'informations relatives aux procédures internationales de restitution d'avoirs, notamment aux difficultés rencontrées, aux bonnes pratiques suivies et aux enseignements tirés, Note du Secrétariat, 11 novembre 2022, CAC/COSP/WG.2/2022/3, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2022-November-7-11/CAC-COSP-WG.2-2022-3/2221310F.pdf.

Groupe d'action financière (GAFI), Best practices paper, The use of the FATF recommendations to combat corruption, 2013, par. 88-90, https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf.coredownload.pdf.

2. Restitution d'avoirs illicites

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, La restitution des avoirs confisqués et la Convention des Nations Unies contre la corruption, Un filet pour tous les poissons, 2023, https://star.worldbank.org/publications/confiscated-asset-returns-and-united-nations-convention-against-corruption-net-all.

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Comment faire bon usage des avoirs confisqués d'origine criminelle ?, Résolution 2434 (2022) du 27 avril 2022, https://pace.coe.int/fr/files/30019/html.

Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), Principes recommandés du HCDH sur les droits de l'homme et le recouvrement d'avoirs, 2 mars 2022, HRC/NONE/2022/2/iPub, par. 60, https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/OHCHR-RecommendedPrinciplesHumanRightsAssetRecovery_fr_0.pdf.

Centre for Civil and Political Rights, Anti-Corruption and Human Rights Initiative, François Membrez, Matthieu Hösli, How to return stolen assets: The Swiss policy pathway, Genève 2020, https://ccprcentre.org/files/media/SwissReport_Asset_Recovery_25_Feb_20201.pdf.

Principes élaborés par la société civile pour une restitution responsable des avoirs détournés, 2020, https://cifar.eu/wp-content/uploads/2020/10/CSO-Principles_FR.pdf.

Global Forum on Asset Recovery (GFAR), GFAR Principles for Disposition and Transfer of Confiscated Stolen Assets in Corruption Cases, 2017, https://star.worldbank.org/sites/star/files/the-gfar-principles.pdf.

Annexe C Critère de la sauvegarde des intérêts de la Suisse

Au point 4.2.3 du présent rapport, il a été établi que la sauvegarde des intérêts de la Suisse était un des critères qui devait être examiné pour déterminer s'il est opportun de restituer des avoirs illicites de PEP selon des modalités négociées. Après analyse de la pratique suivie jusqu'à présent, les éléments suivants (liste non-exhaustive) ont été identifiés pour guider le Conseil fédéral lors de l'examen de ce critère :

a. **Risque que les avoirs à restituer retournent dans des circuits criminels** :

- L'Etat étranger est-il gouverné par des personnes liées à l'infraction commise ou aux criminels ?
- Les structures financières et budgétaires de l'Etat étranger sont-elles robustes ?
- Quel est le niveau de transparence budgétaire dans l'Etat étranger ?
- Quel impact aurait une restitution sans modalités sur la réputation de la Suisse et de sa place financière ?

b. **Existence d'un lésé** :

- Est-ce qu'une personne privée a été lésée par l'infraction ?
- Est-ce que l'Etat étranger ou sa population a été lésé par l'infraction d'une manière ou d'une autre ?

> Commentaire : Lorsque des modalités de restitution sont convenues, les avoirs restitués sont utilisés au bénéfice de la population de l'Etat concerné. Restituer au bénéfice de la collectivité n'a de sens que si l'Etat étranger (la collectivité) a été lésé ou si personne n'a été lésé.
>
> - Exemple : Le ministre de l'énergie d'un Etat étranger est condamné en Suisse pour blanchiment d'argent. Les fonds publics qu'il a détournés dans son pays, puis blanchis en Suisse, sont confisqués. Dans ce cas de figure, une restitution des avoirs au bénéfice de la population de l'Etat étranger entre en ligne de compte.
> - Contre-exemple : Le ministre de l'énergie d'un Etat étranger escroque un marchand d'art. Le produit de l'escroquerie est placé en Suisse. Dans un tel cas, le marchand d'art est lésé. Le produit du crime devrait donc être restitué au marchand d'art. Une restitution au bénéfice de la population de l'Etat étranger n'aurait pas de sens.

c. **Obligations de droit international** :

- Le cas de restitution tombe-t-il sous l'obligation internationale de restituer de l'art. 57 par. 3 let. a ou b CNUCC ?

> Commentaire : L'obligation internationale de restituer de l'art. 57 par. 3 let. a ou b CNUCC n'est applicable que dans certains cas d'application de la **voie 1** (coopération judiciaire). En outre, le fait qu'un cas tombe sous cette obligation internationale ne signifie pas qu'il soit interdit de négocier des modalités de restitution. Selon l'art. 57 par. 5 CNUCC, les Etats parties peuvent envisager de conclure des accords mutuellement acceptables pour la disposition définitive des biens confisqués.

d. **Relations bilatérales avec l'Etat étranger** :

- L'Etat étranger a-t-il exprimé sa volonté de négocier des modalités de restitution au sens de l'art. 57 par. 5 UNCAC (dans les cas d'application de la **voie 1** (coopération judiciaire) dans lesquels l'art. 57 CNUCC est applicable) ?
- L'Etat étranger a-t-il indiqué avoir un intérêt sur le plan interne à montrer qu'il lutte efficacement contre la corruption, que l'argent restitué ne retournera pas dans des circuits criminels et qu'il sera utilisé au bénéfice de sa population ?
- Le fait de proposer la négociation de modalités de restitution pourrait-il porter atteinte à la qualité des relations bilatérales (politiques et économiques) entretenues avec l'Etat étranger ?
- Le fait de proposer la négociation de modalités de restitution pourrait-il entamer la confiance établie entre les autorités judiciaires suisses et de l'Etat étranger et nuire ainsi à la poursuite d'une coopération judiciaire efficace ?

> Commentaire : Le fait qu'une relation de confiance ait été créée entre autorités judiciaires n'est pas forcément pertinent pour la question des modalités de restitution. En effet, les avoirs sont en principe restitués aux autorités politiques et non aux autorités judiciaires. En outre, dans le cadre de la collaboration judiciaire, les autorités judiciaires fixent parfois elles-mêmes des conditions à la coopération (garanties diplomatiques ; art. 80*p* de la loi sur l'entraide internationale en matière pénale, RS 351.1).

e. **Monitoring de la restitution** :

- Quelles sont les chances qu'un suivi efficace de la restitution puisse être effectué ?
- Existe-il des organisations locales indépendantes qui pourraient jouer un rôle constructif dans le suivi de la restitution ?
- Quels sont les risques pour la Suisse liés au monitoring de la restitution (y compris les risques sécuritaires pour le personnel de la représentation suisse sur place) ?

f. **Durabilité** :

- Une restitution avec modalités est-elle susceptible de créer des dynamiques favorisant les chances d'amélioration de la gouvernance dans l'Etat étranger, avec pour corollaire une réduction du risque que des avoirs d'origine illicite de cet Etat ne soient à nouveau déposés en Suisse ?

g. **Suivi de la restitution, lorsque l'infraction a été commise par une personne liée au régime encore en place dans l'Etat étranger** :

- Le fait de créer un partenariat avec ce régime dans le cadre de la restitution pourrait-il nuire à la réputation de la Suisse ?
- Ce régime pourrait-il instrumentaliser le partenariat avec la Suisse pour se donner une légitimité internationale ?

h. **Importance du montant à restituer** :

- L'importance du montant à restituer suscite-t-il une attention particulière du public ?
- Les frais liés à la négociation de modalités de restitution et à la mise en œuvre des modalités restent-ils dans une proposition raisonnable par rapport au montant à restituer ?

i. **Volonté de l'Etat étranger de récupérer les avoirs** :

- L'Etat étranger a-t-il manifesté sa volonté de récupérer les avoirs ?
- A-t-il par exemple présenté à la Suisse une demande d'entraide judiciaire (**voie 1** ou **voie 3**) ou a-t-il entamé – dans le cadre d'une procédure pénale en Suisse (**voie 2**) – des démarches visant à récupérer les avoirs ?

Annexe D Glossaire

Le présent glossaire définit les principaux termes techniques utilisés dans le présent rapport. Ces définitions ont été conçues pour les besoins spécifiques du présent rapport et n'ont dès lors pas vocation à s'appliquer de manière générale.

Affaire de PEP	Affaire de recouvrement d'avoirs illicites de PEP ou de proches de PEP.
Asset Recovery	Voir *Recouvrement d'avoirs illicites*.
Avoir	Voir *Valeur patrimoniale*.
Blanchiment (d'argent)	Action consistant à dissimuler l'origine illicite de valeurs patrimoniales (cf. art. 305bis CP). Pour condamner une personne pour blanchiment d'argent, l'autorité suisse de poursuite pénale doit d'abord démontrer que les avoirs proviennent d'un crime ou d'un délit fiscal qualifié (« infraction préalable ») et ensuite que l'origine de ces avoirs illicites a été dissimulée (« blanchie »).
Blocage	Mesure ayant pour objectif d'empêcher temporairement une personne de disposer de ses avoirs. Cette personne reste cependant titulaire des avoirs. Alors qu'en droit pénal il est question de « séquestre », en droit de l'entraide pénale il est question de « saisie » et en droit des sanctions il est question de « gel », le présent rapport utilise uniquement la notion générique de « blocage ».
Confiscation	Mesure ayant pour effet d'enlever définitivement un avoir à son titulaire.
Coopération judiciaire (en matière pénale)	Au titre de la coopération judiciaire (en matière pénale), un Etat (Etat requis) assiste un autre Etat (Etat requérant) dans la conduite d'une procédure pénale. Plus concrètement, l'Etat requis accomplit pour le compte de l'Etat requérant des actes officiels (par exemple le blocage d'avoirs, la collecte de documents bancaires, l'audition de témoins) et en transmet le résultat à l'Etat requérant, afin que ce dernier les utilise dans sa procédure pénale.
Corruption	Dans le présent rapport, la notion de « corruption » est utilisée au sens large qui lui est donné par la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC ; RS 0.311.56). La « corruption » comprend dès lors différentes infractions, comme la corruption d'agents publics, le détournement de fonds publics, le blanchiment d'argent, etc.
Crime	Infraction grave passible, selon le code pénal suisse (CP ; RS 311.0), d'une peine privative de liberté de plus de trois ans.
Entraide internationale en matière pénale	Voir *Coopération judiciaire (en matière pénale)*.
Entraide judiciaire	Voir *Coopération judiciaire (en matière pénale)*.

Etat étranger	Etat autre que la Suisse.
Infraction	Acte entraînant des sanctions pénales.
Modalités de restitution	Description de la manière dont des avoirs de PEP confisqués seront restitués à l'Etat étranger et utilisé par cet Etat étranger. Les modalités de restitution sont formalisées dans un accord international. Elles visent à garantir que les avoirs ne retourneront pas dans un circuit illégal et qu'ils serviront aux fins prévues.
Personne politiquement exposée à l'étranger (PEP)	Personne physique qui est ou a été chargée de fonctions publiques dirigeantes à l'étranger, en particulier chef d'Etat ou de gouvernement, politicien de haut rang au niveau national, haut fonctionnaire de l'administration, de la justice, de l'armée et des partis au niveau national, organe suprême d'entreprises étatiques d'importance nationale (art. 2 let. a LVP ; art. 2*a* al. 1 let. a de la loi sur le blanchiment d'argent, LBA, RS 955.0). Pour les besoins du présent rapport, la notion de « PEP » fait référence aux PEP (étrangères) et doit être comprise comme incluant les proches de ces PEP.
Postulat	Postulat 19.3414 de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats intitulé « Nouvelles dispositions pour le suivi des restitutions de valeurs d'origine illicite » du 4 avril 2019.
Potentat	La notion de « potentat » n'a pas de définition légale en droit suisse. Elle fait référence à une personne « qui a la souveraineté absolue dans un grand Etat » (Josette Rey-Cebove, Alain Rey (dir.), Le Nouveau Petit Robert, Paris 1996, Entrée « potentat »). Il s'agit donc d'une notion plus étroite que la notion de « PEP ».
Proche de PEP	Personne physique qui, de manière reconnaissable, est proche d'une PEP pour des raisons familiales, personnelles ou d'affaires (art. 2 let. b LVP ; art. 2*a* al. 2 LBA).
Recouvrement d'avoirs illicites	Processus qui comprend l'identification, le blocage, la confiscation et – le cas échéant – la restitution d'avoirs illicites.
Remise	Transfert définitif d'avoirs à un Etat étranger dans le cadre d'une procédure d'entraide judiciaire, en vue de sa confiscation ou de sa restitution à l'ayant-droit.
Restitution	Transfert à un Etat étranger d'avoirs illicites confisqués. Le présent rapport utilise la notion de « restitution » de manière générique. Il comprend ainsi par exemple la remise d'avoirs illicites effectuées dans le cadre d'une procédure d'entraide judiciaire.
Suivi (d'une restitution)	Voir *Modalités de restitution*.

Valeur patrimoniale	Bien de quelque nature que ce soit, matériel ou immatériel, mobilier ou immobilier (art. 2 let. c LVP).

Annexe E Interventions parlementaires portant sur Asset Recovery

22.467
Initiative parlementaire Dandrès du 29 septembre 2022
Le cas Gunvor ne doit plus se reproduire. Pour une redistribution des biens mal acquis aux populations lésées

Contenu : L'initiative parlementaire demande la modification de la législation afin que, à la suite d'une condamnation pénale en lien avec une activité à l'étranger, les biens confisqués et/ou les créances compensatrices soient redistribués, sans égard notamment au fait que l'Etat où se trouvent les populations lésées ait prêté son concours à la procédure ayant abouti à la condamnation.

Etat des délibérations : Retrait. L'initiative parlementaire a été retirée par le Conseiller national Dandrès.

21.523
Initiative parlementaire Molina du 16 décembre 2021
Améliorer le dispositif de lutte contre les avoirs de potentats

Contenu : L'initiative parlementaire visait à modifier la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP ; RS 196.1) de sorte que l'entraide judiciaire avec l'Etat d'origine prévue à l'art. 3 al. 1 LVP ne constitue plus une condition indispensable et que l'art. 3 al. 2 let. d et l'art. 4 al. 2 let. c LVP soient abrogés (suppression de la condition de la sauvegarde des intérêts de la Suisse pour toutes formes de blocage fondé sur la LVP).

Etat des délibérations : Liquidée. Le Conseil national a refusé de donner suite à l'initiative parlementaire.

21.508
Initiative parlementaire Fehlmann Rielle du 8 décembre 2021
Pour une confiscation pénale des fonds de potentats

Contenu : L'initiative parlementaire demandait à ce que le code pénal suisse (CP ; RS 311.0) et toute autre loi pertinente soient modifiés, afin que les valeurs patrimoniales se trouvant en Suisse et appartenant à des PEP d'un régime ne respectant pas les règles fondamentales de l'Etat de droit puissent être confisquées indépendamment d'un rattachement d'une infraction avec la Suisse.

Etat des délibérations : Liquidée. Le Conseil national a refusé de donner suite à l'initiative parlementaire.

20.4072
Interpellation Molina du 23 septembre 2020
Lien entre les banques suisses et le blanchiment d'argent. Que fait le Conseil fédéral ?

Contenu : L'interpellation demandait notamment au Conseil fédéral quelles seraient les conséquences de l'introduction d'un renversement du fardeau de la preuve tel qu'appliqué en Allemagne et au Royaume-Uni.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral a fait référence à l'art. 72 CP qui prévoit un renversement du fardeau de la preuve dans les cas de confiscation de valeurs patrimoniales d'une organisation criminelle. Il a alors estimé disproportionné d'inscrire un autre renversement du fardeau de la preuve dans le droit pénal, compte tenu également du principe de la présomption d'innocence.

Etat des délibérations : Liquidée. L'interpellation a été classée, le Conseil national n'ayant pas achevé son examen dans un délai de deux ans.

20.4026
Interpellation Dandrès du 21 septembre 2020
Valeurs patrimoniales de l'ancien roi d'Espagne. Quelles mesures ont été prises par le Conseil fédéral pour s'assurer du respect du cadre légal et de la restitution d'éventuels biens mal acquis ?

Contenu : L'interpellation faisait référence à l'ancien roi d'Espagne Juan Carlos, à l'importante fortune qu'il détiendrait dans des banques suisses et aux mesures prises par les autorités suisses. Elle demandait notamment si la LVP était une base légale suffisante pour bloquer les avoirs acquis illégalement par des PEP.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral a notamment indiqué que des relations d'entraide étaient établies avec l'Espagne, qu'une demande d'entraide avait été présentée à la Suisse par l'Espagne et qu'elle était en cours d'exécution.

Etat des délibérations : Liquidée. L'interpellation a été classée, le Conseil national n'ayant pas achevé son examen dans un délai de deux ans.

20.3048
Interpellation Molina du 4 mars 2020
Des milliards de dollars d'avoirs de potentats libanais dorment sur des comptes bancaires suisses. Qu'entreprend le Conseil fédéral pour que la lumière soit faite sur cette situation et que les avoirs soient restitués à la population libanaise ?

Contenu : L'interpellation faisait référence à la situation au Liban et posait plusieurs questions en lien avec le recouvrement d'avoirs illicites de PEP libanaises.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral a notamment indiqué qu'une demande d'entraide avait été déposée par le Liban et que son traitement était en cours. Il a également dit être d'avis que les conditions pour un blocage au sens de l'art. 3 LVP n'étaient pas remplies cumulativement.

Etat des délibérations : Liquidée. L'interpellation a été classée, car le Conseil national n'a pas achevé son examen dans un délai de deux ans.

19.3102
Motion Wasserfallen du 14 mars 2019
Harmoniser la réglementation relative à la restitution des avoirs de potentats

Contenu : La motion demandait au Conseil fédéral d'examiner les possibilités de compléter la LVP et, le cas échéant, d'autres lois fédérales de façon à permettre aux autorités de justice et d'entraide judiciaire de charger le DFAE de négocier les modalités des restitutions que ces autorités auraient ordonnées dans le cadre de procédures pénales ou de procédures d'entraide judiciaire.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion, tout en proposant que la question soulevée par la motion soit approfondie dans le rapport donnant suite au postulat 19.3414.

Etat des délibérations : Liquidée. La motion a été rejetée par le Conseil national.

18.3130
Interpellation Mazzone du 12 mars 2018
Examen du dispositif helvétique de restitution d'avoirs illicites

Contenu : L'interpellation fait référence aux avoirs de l'ancien président égyptien Hosni Moubarak, ainsi qu'à la réponse à la question Mazzone 17.5526 du 29 novembre 2017 « Restitution des fonds Moubarak à l'Egypte. Quelles perspectives ? », dans laquelle le conseiller fédéral Cassis a affirmé que les autorités étaient disposées à « examiner la possibilité de compléter la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite ». Elle demande si la LVP sera modifiée pour tenir compte des leçons tirées de cette affaire.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral note que le Parlement ne l'a pas invité à examiner la possibilité de compéter la LVP.

Etat des délibérations : Liquidée. L'interpellation a été classée, car son auteure a quitté le Conseil national.

17.4068
Motion Munz du 12 décembre 2017
Avoirs de potentats. Créer la possibilité d'une action autonome

Contenu : La motion fait référence aux avoirs de l'ancien président égyptien Hosni Moubarak et invite le Conseil fédéral à compléter la LVP de telle sorte qu'en cas de défaillance manifeste du système judiciaire du pays d'origine et de l'entraide judiciaire internationale, la Suisse puisse agir de façon autonome pour bloquer des avoirs de potentats, les confisquer et les restituer à la population spoliée.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral considère qu'élargir la possibilité de confiscation fondée sur la LVP à des situations telle que celle de l'Egypte reviendrait à ignorer le résultat de procédures judiciaires valablement menées par les autorités compétentes d'un Etat souverain au motif qu'elles n'ont pas permis de conclure à l'illicéité des fonds déposés en Suisse. Le Conseil fédéral estime qu'une modification de la LVP dans le sens proposé n'est pas souhaitable.

Etat des délibérations : Liquidée. Le Conseil national a rejeté la motion.

17.3547
Motion Sommaruga du 16 juin 2017
Restituer aux populations qui en ont été dépossédées l'argent de la corruption qui a été confisqué

Contenu : La motion demande au Conseil fédéral de faire en sorte que les gains réalisés dans un pays tiers de manière illicite et confisqués par le Ministère public de la Confédération ou la FINMA soient restitués au moins en partie au pays concerné selon les procédures prévues par la LVP.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral fait référence aux art. 17-19 LVP, en relevant qu'ils ne sont toutefois directement applicables que dans les cas où une confiscation a été ordonnée par le Tribunal administratif fédéral sur la base de l'art. 14 LVP. Il indique cependant être disposé à examiner la possibilité de compléter la LVP par une nouvelle disposition permettant aux autorités judiciaires ou d'entraide de charger le DFAE d'assurer le suivi des restitutions qu'elles ordonnent dans le cadre de procédures pénales ou d'entraide.

Etat des délibérations : Liquidée. Le Conseil national a rejeté la motion.

14.3957
Interpellation Miesch du 26 septembre 2014
Détournement présumé de fonds publics de la République du Kazakhstan. Que fait la Suisse ?

Contenu : L'interpellation demande au Conseil fédéral ce qu'il entreprend pour empêcher, dans ce cas concret lié au Kazakhstan, que des valeurs patrimoniales illégalement acquises ne parviennent en Suisse et qu'elles n'y soient blanchies à travers des transactions immobilières. Elle demande également si l'entraide judiciaire avec le Kazakhstan ne devrait pas être renforcée, afin de contribuer à la lutte contre la corruption et à l'amélioration des conditions de vie de la population.

Avis du Conseil fédéral : Le Conseil fédéral explique le système suisse de prévention et de lutte contre le blanchiment d'argent. Il fait référence aux procédures d'entraide judiciaire en cours et indique ne pas pouvoir s'exprimer plus en détail sur des procédures pénales concrètes relevant de la compétence des autorités de poursuite pénale.

Etat des délibérations : Liquidée. L’Interpellation a été classée, car son auteur a quitté le Conseil national.