

Loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite

L'essentiel en un coup d'œil

Le [projet de loi](#) sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite liées à des personnes politiquement exposées (PEP) se propose de couler dans la législation la pratique actuelle en matière de blocage, de saisie et de restitution d'avoirs illicites de PEP. Il améliore la pratique actuelle sur deux points précis (transmission de données bancaires et procédure lorsqu'une demande d'entraide internationale est exclue). Même s'il est loin de régler l'ensemble des cas d'avoirs illicites auxquels la Suisse est confrontée, ce projet précise le cadre légal d'une façon conforme aux meilleures pratiques internationales et il convient de le soutenir. Il est nécessaire d'en améliorer quelques points, détaillés ci-dessous.

Importance de la problématique des avoirs illicites

Rappelons l'ampleur des flux financiers illicites émanant des pays du Sud : selon une estimation reprise par le Conseil fédéral,¹ l'OCDE estime à 850 milliards de dollars les sommes transférées chaque année des pays en développement vers des paradis fiscaux étrangers. Ces flux proviennent de la corruption, de l'abus de biens publics, de la criminalité économique, de l'évasion fiscale ou de délits apparentés. Ils renforcent la mauvaise gouvernance et privent les pays les plus pauvres de la possibilité de mobiliser leurs ressources domestiques pour leur développement et la protection du climat.² Très internationalisée, la place financière helvétique est la première place mondiale pour la gestion de fortune privée transfrontalière. Selon une estimation souvent reprise,³ 27% de ce marché lui reviendrait. La Suisse est donc très concernée par cette problématique. La multiplication de cas récents où des avoirs douteux de personnes exposées politiquement (PEP) ont été repérés en Suisse⁴ montre aussi que les dispositions anti-blanchiment actuelles ne suffisent pas à empêcher l'afflux de tels avoirs. Dès lors, les questions relatives au blocage, à la saisie et à la restitution des avoirs illicites de potentats continueront vraisemblablement à se poser à l'avenir. A l'échelle internationale, de telles problématiques bénéficient d'une attention accrue, et les initiatives destinées à faciliter la saisie et la restitution d'avoirs illicites se développent.⁵

Les origines du projet de loi

Le printemps arabe, en 2011, puis la révolution ukrainienne, en 2014, ont montré que des avoirs douteux de PEP continuaient d'être repérés en Suisse, et que ceci suscitait une vaste attention internationale. Dans ces deux cas, le Conseil fédéral a pris des mesures rapides destinées à bloquer les avoirs potentiellement illicites, afin de sauvegarder la réputation de la place financière suisse et de faciliter les procédures destinées à saisir et à restituer ces valeurs patrimoniales. Les mesures de blocage ont été prises par voie d'ordonnance, sur la base de l'article 184.3 de la Constitution. Dès 2011, des démarches parlementaires demandaient que la pratique en la matière repose sur une base légale.⁶ Ce projet de loi leur donne suite. Pour l'essentiel, il codifie la pratique en usage, en précisant les conditions auxquelles le Conseil fédéral peut bloquer des avoirs douteux en vue de permettre l'introduction d'une demande d'entraide judiciaire, puis en décrivant les voies par lesquelles ces avoirs peuvent être saisis ou restitués en cas d'échec de l'entraide. A cet égard, le projet reprend, précise et complète la loi sur la restitution des avoirs illicites (LRAI) adoptée en 2010. Cette loi permettait en particulier de confisquer des avoirs illicites en Suisse hors entraide sur la base d'une procédure administrative. De surcroît, elle permettait de confisquer ces avoirs sans qu'il soit nécessaire de prouver l'illicéité des valeurs patrimoniales concernées (renversement du fardeau de la preuve). Ces nouveautés avaient cependant été assorties d'emblée de conditions précises et très limitatives, qui en restreignaient considérablement la portée pratique. En particulier, la LRAI ne s'appliquait que dans des cas lorsque l'Etat d'origine avait introduit une demande d'entraide qui ne pouvait être menée à chef parce qu'il était en situation de défaillance. Ainsi que la NZZ le critiquait,⁷ il n'a

même pas été possible de recourir à la LRAI dans les cas de l’Egypte ou de la Tunisie. Le projet de loi actuel permet d’élargir quelque peu la LRAI en étendant ses dispositions aux cas où l’entraide judiciaire avec la Suisse n’a pas été accordée.

Les principaux apports du projet...

Ce projet donne une base légale à la pratique actuelle, renforçant ainsi la sécurité du droit. Il contient deux nouveautés : 1) il élargit la LRAI aux cas où la coopération avec l’Etat d’origine d’avère exclue (art. 4 al. 3) et 2) donne une base légale à l’entraide spontanée destinée à faciliter l’introduction de demandes d’entraide judiciaire (art. 13). Cet élargissement est particulièrement bienvenu dans le contexte actuel, puisqu’il s’appliquerait en principe au cas de l’Egypte, pays dont des fonds importants sont bloqués en Suisse et dont la demande d’entraide a été gelée. Ces dispositions sont assorties de limites sévères, destinées à empêcher les abus. Le projet reprend aussi l’inversion du fardeau de la preuve existant dans la LRAI (art. 15). Il propose une définition large des PEP incluant les personnes morales (art. 4c). Les principes selon lesquelles les valeurs patrimoniales saisies en Suisse doivent être restituées (art. 17) sont cohérentes avec les lignes directrices de la politique de développement helvétique. Le projet améliore également la transparence des procédures ouvertes sur la base de la loi (art. 24). Enfin, il confère une base légale à l’assistance technique offerte à l’Etat d’origine (art. 12).

... et ses limites

Ce projet présente un mécanisme certes intelligent, mais très timide, puisqu’il ne pourra probablement s’appliquer que dans une petite part des cas où des avoirs douteux sont découverts sur la place financière suisse. L’usage de la loi est subordonné à des conditions très restrictives. La loi ne s’applique que dans des cas où les PEP concernées « ont perdu ou sont en passe de perdre le pouvoir » (art. 3 al. 2 a) et exclut les cas fréquents où des avoirs localisés en Suisse appartiennent à des PEP encore en place (comme dans les cas ouzbeks, kazakhs, angolais ou argentins actuellement traités par la justice helvétique). La saisie sur la base de cette loi est subordonnée au préalable de la demande d’entraide judiciaire introduite par l’Etat d’origine (art. 4 al. 2 a), ce qui exclut à la fois les cas où l’entraide n’est pas demandée – par exemple parce que l’appareil judiciaire de l’Etat d’origine des fonds est aux ordres, ou lorsqu’il est incapable de satisfaire aux critères assez sévères permettant l’aboutissement ou l’octroi de l’entraide – et ceux où une demande émane d’un Etat qui n’est pas celui d’origine des fonds. Par ailleurs, il n’est pas possible d’actionner une procédure autonome en Suisse. Il n’est pas non plus possible de recourir contre l’inaction éventuelle des autorités exécutives (art. 3 et 4). En outre, la solution transactionnelle proposée (art. 10) peut s’avérer relativement problématique, notamment si son emploi était effectué au détriment des procédures judiciaires en cours.

Ce projet mérite d’être soutenu et amélioré, de façon à corriger autant que possible les limites évoquées ci-dessus.

Plus d’infos sur la DB : www.ladb.ch ; sur Alliance Sud: www.alliancesud.ch.

¹ [Rapport](#) du Conseil fédéral, *Avantages et inconvénients d’accords sur l’échange de renseignements avec des pays en développement*, 4 avril 2012, p.6.

² Pour un aperçu de l’Etat de la recherche sur les conséquences des flux financiers illicites sur le développement, cf. Herkenrath, Mark, « Illicit financial flows and their developmental impacts : an overview », *International development policy*, Vol. 5.3, 2014.

³ Par ex. dans la [Stratégie pour une place financière compétitive et conforme aux règles de la fiscalité](#) du Conseil fédéral du 22 février 2012, p. 7.

⁴ Pour ne citer que les plus célèbres: des affaires impliquant des PEP ouzbèkes, kazakhes, égyptiennes, tunisiennes, angolaises ou argentines sont aujourd’hui ouverts en Suisse. Selon les estimations de la DB, au moins 1.5 milliard de francs sont bloqués en Suisse à l’heure actuelle dans le cadre d’affaires impliquant des PEP.

⁵ Dans son message (pt. 1.1 et 1.4), le Conseil fédéral constate à juste titre que les Etats dotés de places financières importantes ou les sommets de coopération internationale accordent aujourd’hui une importance croissante à la restitution des avoirs d’origine illicite.

⁶ Cf. notamment la motion [11.3151](#) et les interpellations [11.3048](#), et [11.3175](#).

⁷ „Kurzfristige Gesetzgebung zu den Potentatengeldern“, *NZZ*, 5.3.2011.