



Stratégie de la Suisse concernant le blocage, la confiscation et la restitution des avoirs de potentats (« Asset Recovery »).

Sommaire

A.	Mandat et définitions	3
B.	Importance et portée de la problématique des avoirs de potentats.....	4
1.	Importance de la problématique pour la Suisse	4
2.	Importance au niveau multilatéral/international.....	6
C.	Procédures et bases légales	7
D.	Principaux problèmes rencontrés dans la pratique	8
1.	Multitude des ordres juridiques impliqués	8
2.	Interactions entre les différentes parties prenantes	8
3.	Insuffisance des demandes d'entraide judiciaire	8
4.	Manque de savoir-faire des autorités de l'Etat d'origine	9
5.	Situation des droits de l'homme dans l'Etat d'origine.....	9
6.	Manque de volonté politique dans l'Etat d'origine.....	9
7.	Attentes.....	9
8.	Durée des procédures.....	9
9.	Détermination du canal de restitution approprié	10
E.	Objectifs stratégiques et instruments mis en œuvre pour les atteindre.....	10
	Annexe I : membres du groupe de travail interdépartemental IdAG PPE et représentants des cantons qui s'y sont associés	16
	Annexe II: description des composantes et/ou étapes possibles d'une procédure classique d' <i>Asset Recovery</i>	17
	Annexe III: représentation schématique d'une procédure d'entraide judiciaire internationale, du stade de la saisie à celui de la remise	22
	Annexe IV: Acteurs internationaux	23

Stratégie de la Suisse concernant le blocage, la confiscation et la restitution des avoirs de potentats (« Asset Recovery »).

A. Mandat et définitions

L'expression « avoirs de potentats » s'applique aux cas dans lesquels des personnes politiquement exposées (PPE) à l'étranger et leurs proches s'enrichissent de manière illégitime, en s'appropriant des valeurs patrimoniales par des actes de corruption ou par d'autres crimes et en les détournant vers des places financières hors de leur Etat d'origine.

La Suisse n'a aucun intérêt à ce que sa place financière héberge des valeurs patrimoniales de cette nature. C'est pourquoi, dès 1986, suite à la chute du dictateur philippin Ferdinand Marcos, elle a mis en place un dispositif visant à bloquer les avoirs de potentats, respectivement à les restituer aux Etats d'origine. Depuis, elle n'a cessé de développer et perfectionner sa pratique dans ce domaine.

Dans la perspective d'éventuels développements futurs, le Conseil fédéral a décidé de définir une stratégie pour le blocage, la confiscation et la restitution des avoirs de potentats, et d'identifier les instruments nécessaires à sa mise en œuvre. Par sa décision du 22 mai 2013, il a chargé le DFAE d'élaborer une stratégie globale en collaboration avec les autorités fédérales concernées, dans le cadre d'un groupe de travail interdépartemental (IdAG PPE), en y associant également les autorités cantonales compétentes¹.

L'expression "Asset Recovery" est au sens large souvent utilisée pour désigner de manière très générale la localisation et le rapatriement de valeurs patrimoniales dans le cadre d'enquêtes pénales et de procédures d'entraide judiciaire. Il convient donc de préciser que la présente stratégie porte uniquement sur un type particulier d'investigations internationales et de restitutions d'avoirs, à savoir les avoirs de potentats au sens indiqué plus haut.

Dans le cadre de la présente stratégie, les « personnes politiquement exposées à l'étranger » sont des personnes qui sont ou ont été chargées de fonctions publiques dirigeantes à l'étranger, telles que chefs d'Etat ou de gouvernement, politiciens de haut rang au niveau national, hauts fonctionnaires de l'administration, de la justice, de l'armée et des partis au niveau national ou encore organes suprêmes d'entreprises étatiques d'importance nationale. Sont également concernées les personnes physiques qui, de manière reconnaissable, sont proches des PPE pour des raisons familiales, personnelles ou pour des raisons d'affaires. Le concept d'« avoirs de potentats » se réfère donc ici uniquement aux valeurs patrimoniales que des personnes politiquement exposées à l'étranger se sont illégitimement appropriées par des actes de corruption et d'autres crimes semblables².

¹ Membres du groupe de travail interdépartemental IdAG PPE et représentants des cantons qui s'y sont associés (voir Annexe 1).

² Dans le cadre de la stratégie, la notion de « personne politiquement exposée » (PPE) correspond à la définition qui en est donnée à l'art. 2 du projet de loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger (P-LVP). Celui-ci reprend pour sa part littéralement la définition qui figure dans le projet relatif à la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), révisées en 2012, concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ces recommandations prévoient d'autres catégories de PPE, à savoir les PPE nationales et les PPE d'organisations intergouvernementales, mais elles ne sont pas concernées ici.

B. Importance et portée de la problématique des avoirs de potentats

1. Importance de la problématique pour la Suisse

Pour plusieurs raisons, la Suisse a un intérêt majeur à empêcher que des avoirs de potentats soient transférés sur sa place financière.

- Dans le cadre de sa politique étrangère, la Suisse se mobilise depuis des années en faveur du renforcement de l'Etat de droit, tout comme elle soutient la lutte contre l'impunité. Ces principes ont été réaffirmés dans la Stratégie de politique étrangère 2012–2015 du Conseil fédéral.
- La problématique des avoirs de potentats revêt une très grande importance pour la politique de développement. Selon les estimations de la Banque mondiale, le préjudice subi par les pays en développement du fait de la sortie de tels fonds à destination de places financières étrangères est de l'ordre de 20 à 40 milliards de dollars américains par année³. En tant qu'Etat donateur au titre de la coopération internationale au développement, la Suisse tient à ce que l'attribution de l'aide financière aux Etats partenaires respecte les principes de la transparence et de la bonne gouvernance et que tout soit mis en œuvre pour garantir, dans la mesure du possible, l'absence d'abus.
- La réputation et l'intégrité sont plus que jamais des facteurs clés dans la concurrence mondiale entre places financières, ces principes étant d'ailleurs réaffirmés dans le Rapport 2014 sur les questions financières et fiscales internationales. Le Conseil fédéral entend éviter l'usage abusif de la place financière suisse car celle-ci ne doit pas servir de lieu de dépôt des avoirs acquis de manière illicite par des personnes politiquement exposées s'étant livrées à des pratiques de corruption ou à d'autres crimes.

Depuis le blocage des avoirs du dictateur philippin Ferdinand Marcos en 1986, la Suisse a progressivement étoffé son dispositif de lutte contre les avoirs de potentats. Celui-ci s'appuie sur deux piliers : la prévention et la répression.

La prévention : il s'agit en tout premier lieu d'empêcher que des avoirs de potentats soient investis sur la place financière suisse. A cet effet, la Suisse a édicté diverses lois et pris d'autres initiatives qui visent à prévenir la corruption. La lutte contre la corruption dans les Etats avec lesquels la Suisse coopère occupe une place importante dans sa politique extérieure et de développement. Des mesures concrètes sont mises en œuvre, par exemple dans le cadre de programmes de bonne gouvernance. Tous les traités de coopération contiennent des clauses de lutte contre la corruption. La législation suisse sur le blanchiment d'argent remplit également une fonction préventive en imposant des obligations aux intermédiaires financiers. Ainsi, ces derniers sont non seulement tenus d'identifier les parties aux contrats (« Know Your Customer ») mais aussi de déterminer quels sont les ayants droit économiques (« Know Your Beneficial Owner »). En outre, la législation suisse sur le blanchiment d'argent prévoit des obligations de clarification particulières dans les relations avec des PPE.

Au cours des dernières années, la Suisse a continuellement renforcé son dispositif de prévention en suivant les évolutions des normes internationales de référence établies par le Groupe d'action financière (GAFI). Elle entend poursuivre sur cette voie et c'est dans cette optique que le Conseil fédéral a transmis au Parlement, le 13 décembre 2013, un message concernant la mise en œuvre

³ Stolen Asset Recovery Initiative (StAR): *Challenges, Opportunities, and Action Plan* (Défis, opportunités et plan d'action), Office des Nations Unies contre la drogue et le crime / Banque mondiale, juin 2007 (http://www.unodc.org/pdf/Star_Report.pdf).

des recommandations du GAFI, révisées en 2012. Le projet de loi comprend notamment des modifications de la loi sur le blanchiment d'argent, avec l'intégration de nouvelles catégories de PPE, telles que les PPE nationales et les PPE d'organisations intergouvernementales. Il est également prévu de préciser les devoirs de diligence des intermédiaires financiers concernant la détermination de l'ayant droit économique dans une relation d'affaires.

La répression : l'expérience montre que, malgré des mesures de prévention de grande ampleur, des avoirs de potentats parviennent à passer à travers les mailles du filet. Dans ces cas, la Suisse met tout en œuvre pour identifier de manière efficace les avoirs d'origine criminelle et pour les restituer dans les meilleures conditions aux Etats dont ils sont issus (« Asset Recovery »).

Cette répression comprend différents types de mesures, qui sont présentées ci-après (pour une description détaillée des procédures, se reporter aux Annexes I et II).

- **Blocage préventif** : avant même l'ouverture d'une procédure pénale en vue d'une clarification judiciaire de la provenance des valeurs patrimoniales susceptibles d'avoir une origine illicite, les fonds en question peuvent être bloqués à titre préventif afin d'empêcher leur retrait. Le Conseil fédéral a par exemple la possibilité de prendre une telle mesure dans le cas d'un renversement politique, en se fondant sur les dispositions actuelles de l'art. 184, al. 3 de la Constitution fédérale (Cst.). Un blocage préventif peut aussi avoir lieu en application de la loi sur le blanchiment d'argent : les banques et les autres intermédiaires financiers ont pour obligation d'informer le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) dès lors qu'ils présument, sur la base de soupçons fondés, que les avoirs ont un rapport avec le blanchiment d'argent, qu'ils proviennent d'un crime ou qu'ils relèvent du pouvoir de disposition d'une organisation criminelle ou terroriste. Dans ces cas, les comptes concernés sont bloqués immédiatement et pour une durée de cinq jours afin de permettre d'examiner l'affaire et d'empêcher la disparition des fonds⁴.
- **Entraide judiciaire et enquêtes pénales** : pour que les avoirs de potentats puissent être confisqués et restitués à l'Etat d'origine, il faut que leur provenance illicite ait préalablement été établie dans le cadre d'une procédure judiciaire, soit dans l'Etat concerné, soit en Suisse. A cet égard, l'entraide internationale en matière pénale constitue un instrument fondamental car elle permet l'échange de moyens de preuve entre Etats. Dès lors que l'Etat d'origine lui a soumis une demande juridiquement valable, la Suisse a la possibilité de saisir les fonds au titre de l'entraide judiciaire et de remettre la documentation bancaire correspondante à l'Etat en question. Les informations relatives aux comptes suspects peuvent être utilisées comme moyens de preuve dans les procédures pénales engagées dans l'Etat requérant. Sur la base d'une décision de confiscation, les avoirs saisis peuvent ensuite être restitués à l'Etat requérant dans le cadre d'une nouvelle demande d'entraide judiciaire.
- **Utilisation des valeurs patrimoniales restituées** : dès lors que la restitution des avoirs de potentat a fait l'objet d'une décision entrée en force, la Suisse recherche avec les Etats concernés des moyens de rapatrier les valeurs patrimoniales acquises illégalement. Dans ce cadre, elle veille à ce que les fonds soient utilisés au bénéfice de la population concernée et qu'ils ne soient pas réintroduits dans des canaux illicites après leur restitution.

⁴ Dans le cadre du projet de mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, un changement de système est prévu pour améliorer l'efficacité du processus de communication (blocage différé des avoirs). Un message correspondant est en cours de traitement au sein du Parlement.

Dans l'ensemble, ce dispositif reposant sur les deux piliers de la prévention et de la répression s'est avéré efficace. La Banque mondiale évalue à environ 4 à 5 milliards de dollars américains le total des fonds restitués à l'échelle mondiale⁵. Au cours des quelques 20 dernières années, la Suisse a pu restituer aux Etats d'origine des avoirs de potentats équivalant à au moins 1,7 milliard de francs suisses⁶. Elle a ainsi pu se forger une précieuse expérience en la matière, ce qui lui permet de se positionner comme un interlocuteur crédible vis-à-vis des autres Etats et institutions qui sont confrontés à la problématique des avoirs de potentats. Elle se voit ainsi offrir de nombreuses possibilités de participer à divers forums internationaux, ce qui lui permet de défendre les intérêts qui sont les siens au titre de sa politique étrangère. La politique proactive de la Suisse fait qu'elle est un des rares pays qui pratique une communication ouverte et transparente sur les affaires en cours et sur les développements marquants. Cette approche comporte également certains risques car elle tend parfois à focaliser l'attention internationale sur l'existence de fonds problématiques sur la place financière suisse en reléguant au second plan la disposition à la recherche de solutions et les efforts concrets entrepris par les différents pays concernés.

2. Importance au niveau multilatéral/international⁷

Au niveau international, la **Banque mondiale** a été l'une des premières institutions globales à s'intéresser à la problématique et à faire état de ses incidences négatives sur le développement des pays les plus pauvres. Cet engagement à l'échelle supranationale a suscité une conscience accrue des enjeux au sein de nombreux Etats.

Depuis, plusieurs initiatives portant sur ce thème ont été lancées à différents niveaux, parmi lesquelles il convient notamment de citer la **Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC)**, adoptée en 2003. Cette Convention définit des normes pour la prévention et la lutte contre la corruption à l'échelle mondiale et représente la première grande convention internationale abordant spécifiquement la question de la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite (chapitre V de la CNUCC). La Suisse a pris une part très active aux travaux correspondants, en soumettant un projet de texte pour l'art. 57 relatif au recouvrement d'actifs illicites et en présidant le groupe de travail qui s'est consacré au chapitre V.

Avec les événements du **Printemps arabe**, la problématique des avoirs de potentats a pris une nouvelle ampleur. Début 2011, le Conseil fédéral a bloqué les fonds des présidents déchus des Etats tunisien, égyptien et libyen. D'autres pays, avant tout l'UE, ont pris des mesures similaires quelques jours plus tard. On constate entre-temps que la problématique de la restitution des avoirs détournés est un élément important dans la configuration future des relations bilatérales avec les

⁵ Stolen Asset Recovery Initiative (StAR): *Challenges, Opportunities, and Action Plan* (Défis, opportunités et plan d'action), Office des Nations Unies contre la drogue et le crime / Banque mondiale, juin 2007 (http://www.unodc.org/pdf/Star_Report.pdf).

⁶ En raison de la notoriété des personnalités concernées et de l'importance considérable des montants en jeu, un certain nombre de cas ont eu un fort retentissement médiatique, parmi lesquels :

2002	Montesinos / Pérou	92 millions de dollars US
2003	Marcos / Philippines	684 millions de dollars US
2005	Abacha / Nigéria	700 millions de dollars US
2007	Kazakhstan I	115 millions de dollars US
2008	Salinas / Mexique	74 millions de dollars US
2012	Kazakhstan II	48 millions de dollars US
2012	Angola II	43 millions de dollars US
2014	En cours : Duvalier / Haïti	5,7 millions de dollars US

⁷ L'Annexe IV fournit une liste des principaux acteurs internationaux et des grandes initiatives lancées en matière de restitution d'avoirs de potentats.

Etats d'Afrique du Nord. C'est pourquoi les Etats dotés de places financières de premier plan (tels que le Royaume-Uni ou les Etats-Unis), mais aussi nombre de grands sommets de coopération internationale, accordent aujourd'hui une importance croissante à la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite. Divers acteurs, et notamment l'UE ou le G8, se sont attelés au dossier. A moyen terme, cette évolution devrait se refléter dans les normes et pratiques internationales en matière de restitution d'avoirs volés.

Le cas de l'Ukraine constitue l'exemple le plus récent. En accord avec d'autres places financières, et notamment de l'UE, le Conseil fédéral a ordonné le blocage préventif des valeurs patrimoniales de l'ancien président Yanukovych et de son entourage proche afin de faciliter le travail de clarification judiciaire quant à leur provenance.

La Suisse collabore avec l'ensemble des partenaires clés à l'échelle internationale. En outre, elle a elle-même lancé plusieurs initiatives diplomatiques en vue d'améliorer la coopération et la coordination internationales en matière de lutte contre les avoirs de potentats. Il convient dans ce cadre de mentionner en particulier les séminaires d'experts internationaux qui ont lieu depuis 2001 à Lausanne.

C. Procédures et bases légales

En général, la **procédure** de restitution des avoirs de potentats comporte plusieurs étapes, dont les principales sont les suivantes : blocage préventif des valeurs patrimoniales suspectes à titre conservatoire, échange de moyens de preuve avec l'Etat d'où proviennent ces dernières, exécution d'un jugement rendu dans l'Etat d'origine ordonnant la confiscation de certaines valeurs patrimoniales au vu des résultats des enquêtes pénales et restitution des avoirs en cause (les Annexes II et III fournissent davantage de précisions sur les différentes étapes de la procédure).

L'entraide judiciaire internationale en matière pénale est un instrument capital dans l'élucidation des cas d'avoirs de potentats. En conséquence, la Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP) représente dans ce cadre la principale base légale . L'EIMP permet d'accorder l'entraide judiciaire, même en l'absence d'un accord bilatéral ou multilatéral, sur la base du principe de réciprocité. Il existe par ailleurs un grand nombre de bases juridiques bilatérales et multilatérales. Au niveau européen, il s'agit principalement de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, du Deuxième protocole additionnel y relatif ainsi que de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. A l'échelle mondiale, la CNUCC évoquée plus haut est un document de référence.

Les autorités de poursuite pénale suisses (à l'échelon fédéral ou cantonal selon leurs compétences) engagent souvent, en parallèle à la procédure d'entraide judiciaire, leur propre procédure en vue de déterminer la provenance des fonds suspects. Si, par exemple, les éléments constitutifs des infractions de blanchiment d'argent, de corruption ou de criminalité organisée sont remplis et qu'une condamnation est prononcée, un jugement peut être rendu en Suisse dans la perspective d'une confiscation ou d'une restitution de ces fonds aux ayants droit.

La Suisse développe son dispositif législatif en permanence. Ainsi, les affaires Mobutu et Duvalier lui ont permis de tirer des enseignements qui ont été mis à profit avec la création de la Loi fédérale sur la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées (LRAI). Entrée en vigueur en 2011, cette loi régleme le blocage et la confiscation des valeurs patrimoniales quand l'entraide judiciaire n'a pu aboutir en raison de la situation de défaillance de l'Etat d'origine. Dans des cas particuliers de cette nature, elle permet de confisquer les fonds blo-

qués dans le cadre d'une procédure administrative et de les restituer, tenant à l'esprit qu'elle prévoit une présomption légale de l'origine illicite de ces derniers. En septembre 2013, dans l'affaire Duvalier, le Tribunal administratif fédéral a admis pour la première fois une procédure en confiscation engagée par la Confédération sur la base de la LRAI. Finalement, un nouveau projet de loi a été élaboré (Loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger – LVP). Il prévoit de réglementer intégralement le blocage, la confiscation et la restitution des avoirs de potentats dans un acte législatif unique et de refléter ainsi la pratique de la Suisse dans ce domaine. La LVP doit reprendre le contenu matériel de la LRAI, laquelle sera abrogée.

D. Principaux problèmes rencontrés dans la pratique

Les autorités qui s'occupent des cas d'avoirs de potentats sont souvent confrontées à des problèmes récurrents. Il sied d'en dresser brièvement l'inventaire.

1. Multitude des ordres juridiques impliqués

Souvent, les valeurs patrimoniales d'origine illicite sont réparties sur plusieurs places financières, si bien que les autorités concernées sont obligées de se confronter aux différents régimes juridiques impliqués. Les exigences relatives à l'entraide judiciaire peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre. Dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale, il y a lieu de respecter les prescriptions de l'Etat requérant et de l'Etat requis en la matière.

De plus, il arrive aussi que des systèmes juridiques étrangers prévoient des moyens d'investigation qui ne sont pas possibles dans notre pays (p. ex. un registre bancaire ou foncier centralisé), ce qui peut occasionnellement aller à l'encontre des intérêts internationaux en matière de poursuite pénale. Les différences qui existent entre les législations nationales peuvent donc parfois entraîner certaines difficultés.

2. Interactions entre les différentes parties prenantes

Dans les cas impliquant des avoirs de potentats, plusieurs juridictions sont généralement amenées à intervenir. Les Etats d'origine et les centres financiers sont donc souvent contraints d'être actifs simultanément sur plusieurs fronts, d'où des besoins en ressources parfois considérables, auxquels s'ajoute le risque de perdre la vue d'ensemble.

De plus, tant dans l'Etat requérant que dans l'Etat requis, plusieurs autorités sont souvent parties prenantes au processus (p. ex., en Suisse, l'OFJ, les autorités de poursuite pénale de la Confédération et/ou des cantons, le DFAE, le MROS, etc.). Même si l'ensemble des acteurs suisses poursuivent fondamentalement des objectifs identiques ou semblables, à savoir la préservation de l'intégrité du pays et de sa place financière ainsi que le respect de notre ordre juridique, ils ont des mandats distincts et s'appuient sur des bases légales différentes. La coordination de leur démarche peut parfois représenter un véritable défi.

3. Insuffisance des demandes d'entraide judiciaire

Pour que la Suisse puisse accéder aux demandes d'entraide judiciaire, un certain nombre de conditions formelles et matérielles doivent être réunies. En particulier, il faut que la requête fasse clairement état du contexte dans lequel elle s'inscrit (personne visée par la procédure, état de fait, appréciation juridique des faits, motif de la demande, en général double incrimination, etc.). Il est important que le rapport entre la procédure dans le pays étranger et les mesures sollicitées soit mis en

évidence au moyen d'éléments concrets. Pour les autorités de l'Etat d'origine, il s'avère souvent difficile d'établir clairement le lien entre les actes commis à l'étranger et les valeurs patrimoniales présumées en Suisse.

4. Manque de savoir-faire des autorités de l'Etat d'origine

Même lorsqu'elles sont bien formées et qu'elles travaillent avec professionnalisme, les autorités des Etats d'origine ont souvent peu d'expérience en ce qui concerne les affaires de criminalité économique complexes dans les milieux gouvernementaux. Bien souvent, il faut un bouleversement politique pour que des enquêtes de cette nature puissent être envisagées. De ce fait, les demandes d'entraide judiciaire sont le plus souvent insuffisamment motivées.

5. Situation des droits de l'homme dans l'Etat d'origine

Conformément à la législation en vigueur, il n'est pas possible de donner suite à une demande d'entraide judiciaire quand il existe des raisons de penser que la procédure engagée à l'étranger ne répond pas de manière générale aux principes de procédure énoncés dans la CEDH ou dans le Pacte II de l'ONU. Il s'agit ainsi d'éviter que la Suisse soutienne des procédures pénales menées au mépris des garanties minimales auxquelles ont droit les personnes poursuivies. Sous certaines conditions, l'octroi de l'entraide judiciaire peut être totalement ou partiellement subordonné au respect de certaines exigences (garanties procédurales).

6. Manque de volonté politique dans l'Etat d'origine

L'expérience montre que, généralement, les cas d'avoirs de potentats ne peuvent pas être résolus par un seul Etat. Une coopération étroite et empreinte de confiance entre les autorités de l'Etat requérant et de l'Etat requis est une condition importante pour que des procédures aussi complexes soient menées à terme avec succès. Or, il arrive que cette condition fasse défaut. L'Etat d'origine n'a pas toujours la volonté politique d'effectuer un travail sur le passé et de conduire des enquêtes longues et complexes pour corruption et infractions similaires. Cela peut contraindre la Suisse à débloquer des valeurs patrimoniales suspectes alors qu'il existe des indices sérieux quant à leur origine criminelle. Un tel dénouement n'est généralement pas dans l'intérêt de la Suisse.

7. Attentes

Dans les Etats d'origine et parfois aussi au sein de l'opinion publique suisse, les attentes sont souvent excessives en ce qui concerne la durée de la procédure ainsi que le montant des fonds issus de pratiques criminelles. Sur le plan de la politique intérieure, les autorités des Etats d'origine subissent souvent une pression considérable de la part des médias et de la population pour recouvrer des sommes aussi importantes que possible dans des délais aussi brefs que possible. Par ailleurs, les événements du Printemps arabe ont ravivé les débats autour de cette question, qui a cristallisé l'attention de la population et des médias. Il arrive que la Suisse soit confrontée à des attentes irréalistes de la part des autorités et de la société civile des Etats d'origine, ce qui peut avoir pour effet de saper la confiance mutuelle et donc de nuire à l'efficacité de la collaboration entreprise au titre de l'entraide judiciaire.

8. Durée des procédures

Du fait de leur complexité, les procédures d'*Asset Recovery* peuvent durer plusieurs années. Les avoirs sont souvent placés par le biais de structures financières opaques dans diverses juridictions, ce qui les rend déjà difficiles à localiser. Du fait de leur imprécision et de la correspondance qu'elles nécessitent en vue d'une mise en conformité avec les exigences légales, les demandes d'entraide judiciaire sont d'autant plus longues à traiter. Les principes de l'Etat de droit et de la garantie de propriété exigent par ailleurs que la provenance des avoirs en cause soit établie dans le cadre

d'une procédure judiciaire, soit dans l'Etat d'origine, soit en Suisse. Enfin, les ayants droit de ces fonds ont la possibilité de contester chaque grande étape de la procédure, ce qui a souvent pour effet d'en ralentir considérablement le déroulement.

9. Détermination du canal de restitution approprié

Chaque cas d'avoirs de potentats est unique. Il appelle donc toujours une solution sur mesure, tant en ce qui concerne la restitution effective que l'emploi consécutif des fonds en question. En principe, les modalités de restitution sont définies d'un commun accord avec les gouvernements des Etats d'origine, dont les besoins, les attentes et les exigences sont naturellement très variables. L'expérience acquise au cours des 25 dernières années montre bien qu'il n'existe pas de solution universelle (*no one size fits all*).

La Suisse veille toujours à ce que l'utilisation des avoirs rapatriés soit conforme aux obligations de transparence et aux principes de l'Etat de droit. La grande difficulté consiste le plus souvent à s'assurer que les valeurs patrimoniales restituées à l'Etat d'origine seront effectivement utilisées pour le bien de la population. A cet effet, il y a lieu de surveiller la situation en se donnant tous les moyens de garantir que les avoirs restitués à l'Etat d'origine n'iront pas de nouveau alimenter les circuits de la corruption.

E. Objectifs stratégiques et instruments mis en œuvre pour les atteindre

Vision :

La Suisse poursuit une politique crédible, transparente et proactive en matière de blocage, de confiscation et de restitution des avoirs de potentats.

Les objectifs stratégiques présentés ci-après permettent de concrétiser et de réaliser cette vision. Ils tiennent compte des défis identifiés dans le chapitre D et apportent des réponses à des interrogations concrètes, pour autant qu'elles relèvent de la sphère d'influence des autorités suisses.

Objectif n° 1 Restitution aussi rapide que possible, dans le respect des principes de l'Etat de droit

La Suisse s'engage à restituer l'intégralité des avoirs de potentats, conformément aux normes internationales applicables, notamment les dispositions de la CNUCC. Pour défendre les intérêts de notre pays en matière de politique extérieure et pour préserver sa réputation, il est essentiel d'identifier le plus rapidement possible et de restituer aux Etats concernés les valeurs patrimoniales d'origine criminelle parvenues sur la place financière suisse malgré le solide dispositif établi pour leur faire barrage.

Le traitement conforme aux principes de l'état de droit des cas d'avoirs de potentats offre aux personnes concernées de nombreuses possibilités de recours et d'opposition, ce qui peut avoir un impact sur la durée de la procédure. Il est donc d'autant plus important de se donner tous les moyens d'accroître l'efficacité du déroulement des procédures. A cet effet, une étroite collaboration entre les autorités suisses compétentes est essentielle. Un solide partenariat entre l'Etat d'origine des valeurs patrimoniales et la Suisse est également nécessaire pour garantir la restitution effective de ces avoirs.

Instruments mis en œuvre pour atteindre l'objectif :

- **Coopération et coordination internes** : des échanges réguliers entre les autorités suisses concernées permettent de favoriser une coopération et une coordination étroites. Dans ce cadre, il s'agit de se communiquer mutuellement les informations disponibles, dès lors que la loi le permet, et harmoniser les orientations poursuivies par chacun des acteurs concernés. Le dialogue permet d'aborder ouvertement les éventuelles difficultés rencontrées et d'appréhender en temps utile les risques de conflits d'objectifs. Ce faisant, tous les intervenants peuvent s'apporter une aide optimale dans l'exécution de leurs mandats respectifs. A titre d'exemple concret, on peut citer ici la *Plateforme Printemps Arabe*, qui a vu le jour après les renversements de 2011 au sein du monde arabe et dont la gestion est assurée par l'OFJ.
- **Instauration et maintien du dialogue avec les autorités de l'Etat d'origine** : l'organisation de réunions de travail périodiques, sous la responsabilité du DFAE (DDIP), permet d'institutionnaliser les échanges avec les autorités de l'Etat concerné. Il est ainsi possible de clarifier les questions en suspens à intervalles réguliers et d'instaurer un rapport de confiance propice à la réalisation de l'objectif commun, à savoir la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite.
- **Assistance technique aux Etats d'origine** : pour aider les Etats d'origine à maîtriser les défis souvent inconnus auxquels ils sont confrontés dans le traitement des cas d'avoirs de potentats, la Suisse propose plusieurs mesures d'assistance. Il s'agit notamment d'apporter toutes les précisions nécessaires sur le système juridique suisse et, au besoin, de transmettre le savoir-faire correspondant, ce qui contribue largement à éviter les retards dans le processus de restitution. Pour accélérer la collaboration, en particulier dans le cadre des procédures d'entraide, il convient d'accorder davantage d'importance à ces activités à l'avenir. Dans la pratique, ce sont les mesures de soutien répertoriées ci-après qui se sont avérées les plus efficaces.
 - *Formation des autorités compétentes et conseils juridiques* : il s'agit notamment de conduire des séminaires et des formations concernant le droit suisse de l'entraide judiciaire, d'assurer la mise en contact avec des avocats spécialisés voire même de prendre en charge leurs honoraires ainsi que d'attribuer des mandats de formation ou de conseil juridique, y compris à des institutions telles que l'*International Center for Asset Recovery (ICAR)* ou l'Initiative de la Banque mondiale *StAR (Stolen Asset Recovery Initiative)*. L'OFJ serait disposé à s'engager plus activement dans cette démarche, afin de prévenir en amont tout malentendu susceptible d'entraîner des retards, mais il lui faudrait pour cela disposer de davantage de ressources.
 - *Organisation de conférences bilatérales et multilatérales* : ces rencontres visent notamment à permettre le transfert de connaissances mais aussi à constituer des réseaux et à établir des contacts directs entre les autorités judiciaires des pays concernés. Les «Séminaires de Lausanne», que le DFAE conduit régulièrement depuis 2001, sont ainsi devenus une plateforme d'échanges entre experts mondialement reconnue.
 - *Détachement d'experts dans l'Etat d'origine* : en règle générale, ces experts sont des spécialistes issus du milieu judiciaire ou de l'administration, possédant une longue expérience de l'entraide judiciaire et habitués à élucider des délits économiques complexes. Ils peuvent expliquer les particularités du système juridique suisse aux autorités de l'Etat

d'origine et les aider à rédiger des demandes d'entraide judiciaire complètes et en bonne et due forme.

Le projet de loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger (P-LVP) ancre ces mesures d'assistance dans la législation et en définit certaines modalités.

- **Concentration des tâches de mise en œuvre de l'entraide judiciaire au niveau de l'OFJ** : le cadre législatif en vigueur permet à l'OFJ, dans certains cas, de juger par lui-même de l'admissibilité de l'octroi de l'entraide judiciaire et de son exécution. L'OFJ a donc ainsi la possibilité de procéder lui-même à l'exécution de la demande, notamment dans les affaires complexes ou d'une certaine importance, par exemple quand des avoirs de potentats sont en cause. Par le passé, la Suisse a obtenu de bons résultats en procédant de la sorte, par exemple dans le cas Abacha. Pour user davantage de cette possibilité à l'avenir, l'OFJ aurait besoin des moyens supplémentaires.
- **Utilisation dynamique du cadre juridique existant** : la Suisse dispose de solides bases légales pour résoudre les cas d'avoirs de potentats, et elle les soumet régulièrement à un examen (se reporter au paragraphe suivant « Développement continu du cadre normatif »). L'EIMP lui permet, sous certaines conditions, de collaborer avec l'Etat d'origine même en l'absence d'une convention d'entraide judiciaire. Le cadre juridique existant étant toutefois statique par nature, il est d'autant plus important de procéder à une application dynamique du droit. Il convient pour ce faire d'exploiter systématiquement la marge de manœuvre et la flexibilité offertes par la législation en vigueur, car cela contribue de manière significative à la restitution efficace des avoirs détournés. Ainsi, la jurisprudence du Tribunal fédéral dans le cas Abacha a amplement contribué à faire évoluer et à flexibiliser le cadre juridique existant.
- **Développement continu du cadre normatif** : si le besoin s'en fait sentir dans la pratique, il convient d'examiner la possibilité d'adapter le cadre législatif. Actuellement, les projets énumérés ci-après sont en cours :
 - Le projet de loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger (P-LVP) codifie la pratique antérieure et régit l'ensemble des questions relatives au blocage, à la confiscation et la restitution des valeurs patrimoniales illicites de potentats à l'étranger. Il prévoit la mise en place d'une base légale formelle pour le blocage des avoirs par le Conseil fédéral, qui se fondait jusqu'à présent directement sur la Constitution fédérale. Ce projet de loi contient par ailleurs une nouvelle disposition qui permettra d'engager une procédure de confiscation de nature administrative en Suisse dès lors que la collaboration en matière d'entraide judiciaire est suspendue en raison de la situation précaire des droits de l'homme dans l'Etat d'origine. En outre, et c'est là une autre nouveauté, les autorités suisses devraient avoir la possibilité, à des conditions strictes, de transmettre à l'avenir certaines informations aux autorités de l'Etat d'origine afin de faciliter la soumission d'une demande d'entraide judiciaire suffisamment étayée. Le message relatif au P-LVP doit être présenté à l'Assemblée fédérale dans le courant de l'été 2014.
 - L'OFJ examine diverses autres possibilités d'accélérer les procédures dans toutes les affaires d'entraide judiciaire, par exemple en introduisant des délais de traitement.

- Le canton de Genève attire l'attention sur l'article 20 de la CNUCC concernant la punissabilité de l'enrichissement illicite (« illicit enrichment »). Selon cette disposition, une personne est déjà punissable si, pendant la durée de sa fonction, son patrimoine connaît une augmentation significative et non plausible au cours d'une période donnée et qu'elle n'est pas en mesure de prouver l'origine licite de ces fonds. Une telle disposition pénale impliquerait un renversement du fardeau de la preuve : dans le cas d'une augmentation substantielle de sa fortune, un agent public devrait alors démontrer qu'elle est le fruit d'une activité licite. Jusqu'à présent, la Suisse a toujours refusé d'introduire une telle norme pénale car elle relève d'une conception du droit qui lui est étrangère (il en va d'ailleurs de même dans la plupart des Etats européens). C'est pourquoi, dans son message concernant la CNUCC, le Conseil fédéral a déjà expliqué qu'il n'y avait pas lieu de reprendre cette clause (FF 2007, 6881, p. 6964 ss), une position qui n'a pas évolué depuis.

Objectif n° 2 Engagement international en faveur d'un renforcement du Level Playing Field⁸

Les avoirs de potentats sont souvent dissimulés par le biais de structures de placement complexes dans différents Etats. Dans ce contexte, un blocage des valeurs patrimoniales à titre conservatoire limité à chaque Etat atteindra que partiellement l'objectif recherché. Par ailleurs, il y a lieu de veiller à ce que les différentes politiques d'*Asset Recovery* n'induisent pas de distorsions de la concurrence ou de désavantages concurrentiels pour la place financière suisse. La Suisse a donc fortement intérêt à ce que les grandes places financières coordonnent davantage leurs actions et qu'elles abordent de manière concertée la question de la restitution des avoirs détournés. Une norme internationale obligatoire s'appliquant au blocage, à la confiscation et à la restitution des avoirs de potentats, pouvant aussi servir de référence pour les autres places financières, constituerait un instrument efficace pour identifier ces avoirs et empêcher leur transfert vers d'autres places financières.

Instruments mis en œuvre pour atteindre l'objectif :

- **Meilleure coordination des mesures de blocage** : une coordination matérielle et temporelle des mesures de blocage avec les autres places financières permet d'accroître leur efficacité et de faire obstacle à d'éventuels transferts des avoirs vers d'autres centres financiers. Dans le même temps, la mise en place d'une telle coopération adresse un signal clair aux potentats leur indiquant qu'ils ne peuvent plus utiliser abusivement des centres financiers pour y dissimuler leurs avoirs en toute impunité.

Le projet relatif à la LVP relève que le Conseil fédéral s'enquiert, avant d'ordonner un blocage, de la position des principaux pays partenaires concernant les mesures de blocage et généralement coordonne son action avec la leur du point de vue temporel et matériel. La nouvelle disposition vient confirmer et préciser la pratique du Conseil fédéral en la matière.

- **Lancement d'initiatives diplomatiques et participation à des projets** : la Suisse entend assumer le rôle moteur qui est le sien en matière d'*Asset Recovery* à l'échelle mondiale en lançant ses propres initiatives et en participant activement à des projets ayant pour objectif

⁸ Conditions de concurrence égales.

d'améliorer la coordination. En se dotant d'une visibilité internationale, elle se donne aussi les moyens de sensibiliser un plus vaste public à l'importance de cette problématique.

Dans le cadre de la mise en œuvre d'un mandat de la Conférence des Etats parties à la CNUCC, la Suisse conduit actuellement une démarche visant à établir des directives internationales de référence (Guidelines) pour le traitement des cas d'avoirs de potentats. Menée en collaboration avec l'ICAR et la Banque mondiale, cette initiative diplomatique est placée sous la responsabilité de la DDIP et a pour but l'adoption d'un document lors de la Conférence des Etats parties à la CNUCC programmée pour l'automne 2015.

Objectif n° 3 Modalités de restitution transparentes et rigoureusement définies

Lors de chaque rapatriement dans le pays d'origine des avoirs détournés, l'assurance d'une restitution respectant les principes de la transparence et de l'obligation de rendre compte, représente toujours un défi. Il s'agit d'empêcher que les fonds récupérés soient immédiatement réinjectés dans des canaux illicites. Les valeurs patrimoniales rapatriées par la Suisse doivent en outre être utilisées pour améliorer les conditions de vie de la population dans le pays d'origine et également y renforcer l'état de droit. A cet égard, il est important de soigneusement définir les modalités de la restitution, notamment en ce qui concerne le choix des projets à soutenir, des partenaires chargés de leur mise en œuvre et du processus de surveillance (suivi) consécutif.

La Suisse justifie aujourd'hui d'une solide expérience en matière de solutions de restitution et peut par ailleurs compter sur le savoir-faire de la DDC. Néanmoins, chaque cas d'avoirs de potentats appelle une solution spécifique et il n'existe pas de formule universelle (*no one size fits all*).

Instruments mis en œuvre pour atteindre l'objectif :

- **Etroite collaboration avec les Etats d'origine** : la LRAI comme le projet relatif à la LVP spécifient que les restitutions ont pour finalité d'améliorer les conditions de vie de la population dans le pays d'origine, d'y renforcer l'état de droit, et ainsi de contribuer à lutter contre l'impunité. Les valeurs patrimoniales sont restituées dans le cadre du financement de programmes d'intérêt public, la nature des projets étant systématiquement définie en collaboration avec les autorités des Etats concernés. Dans chaque cas, il s'agit de tenir compte de la situation spécifique et des besoins particuliers de l'Etat d'origine. Etant donné la portée symbolique de ces rapatriements d'avoirs et dans l'optique d'une amélioration aussi durable que possible des conditions de vie locales, il est important que les Etats d'origine soient d'accord avec l'affectation des fonds.
- **Implication accrue des acteurs de la société civile** : lors du choix des projets, il convient aussi de tenir compte, dans la mesure du possible, des aspirations de la société civile dans l'Etat d'origine. La société civile, dès lors qu'elle existe et qu'elle est suffisamment structurée, connaît mieux que quiconque les besoins les plus urgents de la population. Par ailleurs, elle peut jouer un rôle important lors du processus de suivi consécutif à la restitution.
- **Suivi effectif et évaluation** : pour que les valeurs patrimoniales restituées ne soient pas à nouveau transférées illégalement à l'étranger mais soient utilisées en toute transparence pour le bien de la population, il faut souvent exercer une surveillance attentive de l'emploi effectif des fonds. Cette surveillance, appelée aussi monitoring, est généralement assurée par des instances de développement nationales (DDC) ou internationales (en premier lieu la

Banque mondiale), mais il serait également envisageable de confier cette tâche à des organisations non gouvernementales locales.

Objectif n° 4 Communication claire et active sur la politique de la Suisse

Les affaires impliquant des avoirs de potentats ont souvent un fort retentissement public. D'où l'importance d'une communication adéquate, qui doit également être claire pour permettre de concrétiser la vision et de réaliser les différents objectifs de cette stratégie :

- la communication doit jouer un rôle préventif en faisant passer un message clair à l'opinion publique internationale : la Suisse ne veut pas de valeurs patrimoniales issues de la corruption et d'autres crimes sur sa place financière ;
- la communication doit contribuer à susciter des attentes réalistes, tant en ce qui concerne la durée des procédures de restitution que le montant des valeurs patrimoniales concernées ;
- la communication doit permettre de focaliser l'attention internationale sur la mobilisation effective de la Suisse et sur les approches inventives de sa politique, privilégiant la recherche de solutions, afin que l'existence ponctuelle de fonds problématiques ne soit plus le principal centre d'intérêt.

Instruments mis en œuvre pour atteindre l'objectif :

- élaboration d'une brochure complète et professionnelle sur les expériences de la Suisse concernant le traitement des cas d'avoirs de potentats, destinée à la fois au grand public et aux experts (publication prévue pour le printemps 2014) ;
- diffusion à plus grande échelle de brochures et de supports d'information déjà produits par l'OFJ dans les domaines de l'entraide judiciaire et de l'*Asset Recovery* : directives et aide-mémoire pour les demandes étrangères d'entraide judiciaire, brochure « La restitution des avoirs illicites en Suisse » (ces documents sont disponibles en plusieurs langues, y compris en ligne) ;
- communication ciblée par le biais des médias ;
- présentation d'exposés et participation à des conférences et groupes de travail à l'échelle internationale ;
- présentation d'exposés en Suisse ;
- publication d'articles scientifiques.

Annexe I : membres du groupe de travail interdépartemental IdAG PPE et représentants des cantons qui s'y sont associés

Présidé par la Direction du droit international public (DDIP), le groupe de travail interdépartemental IdAG PPE a réuni les représentants des autorités suivantes :

- DFAE : Direction du droit international public, Direction politique, Direction du développement et de la coopération
- DFJP : Office fédéral de la justice (OFJ), Office fédéral de la police (FEDPOL)
- DFF : Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI), Service juridique
- DEFR : Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)
- DDPS : Service de renseignement de la Confédération (SRC)
- Ministère public de la Confédération (MPC)
- Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA).

Les cantons de Genève, de Bâle-Ville, de Zoug et de Zurich ayant fait part de leur volonté de participer aux travaux, ils ont été représentés par leurs Ministères publics respectifs.

Annexe II : description des composantes et/ou étapes possibles d'une procédure classique d'AssetRecovery

Etape de la procédure	Compétence	Principales bases légales
Avant le stade de l'entraide judiciaire à proprement parler ⁹		
Dans chaque cas d'Asset Recovery, la première étape consiste à détecter et à localiser les valeurs patrimoniales d'origine présumée illicite dans le cadre d'enquêtes effectuées dans le pays d'origine et/ou, le cas échéant, en Suisse. La localisation de ces avoirs est la condition préalable à leur éventuel blocage ultérieur.	Autorités de poursuite pénale étrangères et, éventuellement, suisses ainsi que, dans certains cas, le Conseil fédéral	
Dès lors qu'il y va de la défense des intérêts de la Suisse dans le cadre de sa politique extérieure, le Conseil fédéral peut procéder à un blocage préventif des avoirs suspects placés en Suisse par voie d'ordonnance. Ce blocage est effectué à titre conservatoire dans la perspective d'une collaboration ultérieure en matière d'entraide judiciaire. Dans la pratique, il a lieu lors de versements politiques.	Conseil fédéral, en général sur mandat du DFAE	Art. 184, al. 3, Cst. de lege ferenda: art. 3, P-LVP
A la demande expresse d'un autre Etat, l'autorité d'exécution compétente de la Confédération ou des cantons ou encore l'Office fédéral de la justice peut ordonner un blocage préventif visant à geler les avoirs même si toutes les conditions requises pour l'octroi de l'entraide judiciaire ne sont pas encore remplies à ce stade de la procédure. Cette requête doit être suivie d'une demande formelle d'entraide judiciaire.	OFJ Autorités d'exécution de l'entraide judiciaire	Art. 18 EIMP
Le déclenchement de la procédure peut aussi être directement lié à l'obligation de communiquer qui incombe aux intermédiaires financiers à l'égard du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) : les intermédiaires financiers sont en effet tenus d'informer ce dernier lorsqu'ils ont le soupçon fondé que les valeurs patrimoniales impliquées dans une relation d'affaires ont un rapport avec le blanchiment d'argent, pro-	Intermédiaires financiers MROS Autorités de poursuite pénale	Art. 9 LBA Art. 23, al. 4, LBA Ordonnance sur le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (OBCBA) Art. 305 ^{ter} , al. 2, CP

⁹ Dans la pratique, les différentes composantes présentées ici sont alternatives ou cumulables. En outre, leur ordre chronologique peut varier.

<p>viennent d'un crime ou relèvent du pouvoir de disposition d'une organisation criminelle ou terroriste. Dans ce cas, les comptes concernés peuvent être bloqués immédiatement et pour une durée de cinq jours afin de permettre d'examiner l'affaire et d'empêcher la disparition des fonds¹⁰.</p> <p>Droit de communication : les intermédiaires financiers sont en droit de communiquer des renseignements au MROS lorsque certaines indications permettent de conclure que des valeurs patrimoniales pourraient être d'origine criminelle.</p> <p>Après avoir analysé la communication de soupçons, le MROS soumet une dénonciation à l'autorité de poursuite pénale compétente. Dans le cas de figure de l'exercice du droit de communication, le blocage des avoirs concernés ne peut avoir lieu que sur décision de l'autorité de poursuite pénale compétente.</p>		
Transmission spontanée de moyens de preuve et d'informations		
<p>Lorsque, dans le cadre de leur procédure, les autorités de poursuite pénale suisses ont recueilli des moyens de preuve et des informations et qu'elles estiment que leur transmission est de nature à permettre d'ouvrir une procédure pénale à l'étranger ou à faciliter une enquête pénale en cours, ces éléments relevant du domaine secret peuvent être transmis spontanément aux autorités étrangères partenaires.</p> <p>Dans la pratique, il y a lieu de transmettre juste assez d'informations pour permettre à l'autorité judiciaire étrangère d'établir une demande d'entraide judiciaire conforme aux exigences de l'EIMP.</p>	<p>Autorités de poursuite pénale</p> <p>OFJ</p>	<p>Art. 67a EIMP</p>
Examen sommaire et délégation de demandes d'entraide judiciaire		
<p>Sous réserve d'une transmission directe, l'OFJ examine sommairement la demande d'entraide judiciaire suite à sa réception pour vérifier si elle est conforme aux exigences formelles avant de la faire suivre à l'autorité d'exécution compétente,</p>	<p>OFJ</p>	<p>Art 78 et 79 EIMP</p>

¹⁰ Les dispositions applicables font l'objet du projet de mise en œuvre des recommandations révisées du GA-FI concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Un message correspondant est en cours de traitement au sein des Chambres fédérales.

<p>pour autant qu'elle ne lui paraisse pas manifestement irrecevable.</p> <p>Sous certaines conditions, l'OFJ peut également se charger lui-même de l'exécution de demandes d'entraide.</p>		<p>Art. 79a EIMP</p>
<p>Entrée en matière sur la demande d'entraide judiciaire et exécution</p>		
<p>En règle générale, une demande d'entraide judiciaire comprend une requête de saisie des valeurs patrimoniales détenues en Suisse et de collecte d'informations financières pertinentes (flux financiers, pouvoir de disposition, etc.). Une telle demande d'entraide a pour objectif d'empêcher la sortie des valeurs patrimoniales en question mais aussi d'obtenir les moyens de preuve nécessaires pour qu'il soit possible d'assurer la confiscation des fonds en cause dans le cadre d'une procédure pénale conduite dans le pays d'origine.</p>		
<p>Si toutes les conditions formelles et matérielles sont réunies, l'OFJ ou l'autorité d'exécution compétente fédérale ou cantonale rend une décision d'entrée en matière et ordonne la mise en œuvre des mesures demandées. Cette décision a pour effet de confirmer prima facie un éventuel blocage provisoire selon l'art. 18 de l'EIMP, respectivement d'ordonner une première mesure de blocage des avoirs. En tant que décision incidente, cette décision de blocage est susceptible d'un recours séparé, conformément à l'art. 80e de l'EIMP.</p>	<p>OFJ</p> <p>Autorités d'exécution de l'entraide judiciaire</p>	<p>Art. 80a EIMP</p> <p>Art. 80e EIMP</p>
<p>Clôture de la procédure d'entraide judiciaire</p>		
<p>Les mesures ordonnées dans le cadre de la décision d'entrée en matière sont mises en œuvre par l'autorité d'exécution de l'entraide judiciaire compétente.</p> <p>Une fois la procédure terminée, l'autorité d'exécution compétente rend une décision de clôture statuant sur la remise des moyens de preuve ainsi que sur un éventuel maintien des mesures de saisie des avoirs.</p> <p>Cette décision de clôture ainsi que les éventuelles décisions incidentes antérieures peuvent faire l'objet d'un recours de la part de l'ayant droit.</p>	<p>OFJ</p> <p>Autorités d'exécution de l'entraide judiciaire</p> <p>Ayant droit</p>	<p>Art. 80d EIMP</p> <p>Art. 80e EIMP</p>

<p>Lorsque la décision de clôture est entrée en force, les moyens de preuve recueillis sont transmis à l'Etat requérant. Les valeurs patrimoniales restent en général bloquées pour le compte de l'autorité requérante jusqu'à ce qu'une décision définitive et exécutoire ait été rendue.</p> <p>Les moyens de preuve réunis au titre de l'entraide judiciaire doivent permettre à l'Etat requérant de clarifier, dans le cadre d'une procédure judiciaire, la provenance des valeurs patrimoniales en cause et, dès lors que leur origine illicite est établie, d'ordonner leur confiscation.</p>	<p>OFJ</p> <p>Autorités d'exécution de l'entraide judiciaire</p>	<p>Art. 74 EIMP</p> <p>Art. 33a OEIMP</p>
<p>Dans certaines circonstances, la transmission à l'Etat requérant des moyens de preuve recueillis dans le cadre de l'entraide judiciaire peut être subordonnée au respect de certaines conditions, telles que des garanties de procédure.</p>	<p>Autorité d'exécution de l'entraide judiciaire</p> <p>Autorités de recours</p> <p>OFJ</p> <p>Assistance fournie par le DFAE</p>	<p>Art. 80p EIMP</p>
<p>Avec le consentement de l'ayant droit, c'est-à-dire le détenteur de documents, de renseignements ou de valeurs, la procédure d'entraide judiciaire peut également être clôturée dans le cadre d'une exécution simplifiée.</p>	<p>Autorité d'exécution de l'entraide judiciaire</p> <p>OFJ</p>	<p>Art. 80c EIMP</p>

Remise en vue de confiscation ou de restitution

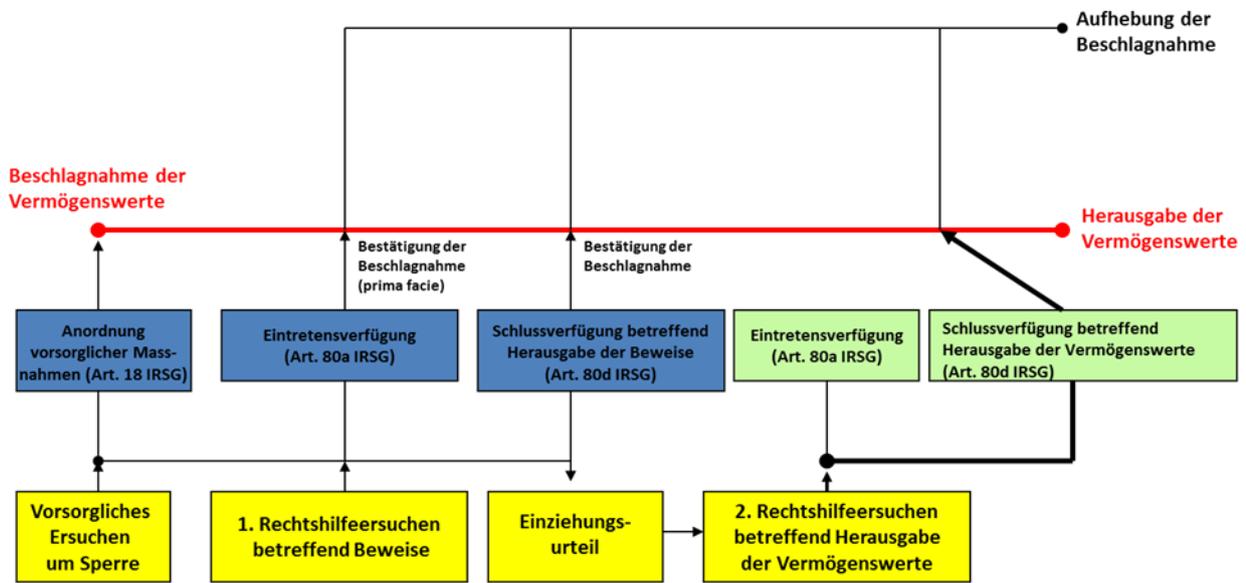
La remise peut intervenir à **n'importe quel stade de la procédure étrangère**. Elle est ordonnée par l'autorité d'exécution au moyen d'une décision de clôture susceptible de recours.

En soumettant une nouvelle demande d'entraide judiciaire et, en règle générale, sur la base d'une décision de confiscation définitive et exécutoire, l'Etat requérant peut ensuite demander la **remise** des valeurs patrimoniales en question.

Selon la jurisprudence actuelle, une telle décision de confiscation n'est pas nécessaire à la remise lorsque l'affaire dont il s'agit est claire (ATF 123 II 134 ss ; ce cas de figure est toutefois peu vraisemblable dans les affaires impliquant des valeurs patrimoniales) ou lorsque les faits sur lesquels porte la procédure étrangère sont visés par les dispositions pénales relatives à la répression de la participation ou de l'assistance à une organisation criminelle (art. 260ter en relation avec l'art. 72 du CP [renversement du fardeau de la preuve]), (ATF 131 II 169 E. 9.1, p. 184 ; cas Abacha).

Art. 74a EIMP ; jurisprudence

Annexe III : représentation schématique d'une procédure d'entraide judiciaire internationale, du stade de la saisie à celui de la remise



Jaune : Etat requérant

Bleu : autorité suisse compétente pour les mesures provisoires ainsi que pour le blocage et la collecte de moyens de preuve sur la base d'une première demande d'entraide judiciaire

Vert : autorité suisse compétente pour la remise des valeurs patrimoniales sur la base d'une deuxième demande d'entraide judiciaire

Annexe IV : Acteurs internationaux

La restitution des avoirs de potentats est une problématique qui mobilise un certain nombre d'acteurs internationaux, et en particulier les instances dont la liste figure ci-après.

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) : adoptée en 2003, la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) est un traité international important dans la lutte contre les avoirs d'origine illicite. Elle est la première convention internationale à comporter des dispositions relatives à la restitution de tels avoirs (chapitre V). Le deuxième cycle du mécanisme d'examen de la CNUCC, qui débutera en 2015, s'intéressera à la mise en œuvre des obligations fixées dans ce chapitre. La Suisse a ratifié cette convention en 2005 et prend une part active aux travaux du groupe de travail « Asset Recovery ».

Banque mondiale : la Banque mondiale a été l'une des premières institutions internationales à se pencher sur cette problématique et à appréhender ses incidences négatives sur le développement des pays les plus pauvres. Cet engagement a permis d'accentuer la prise de conscience au sein de nombreux Etats concernés. Il convient notamment de citer l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (« Stolen Asset Recovery Initiative », StAR) lancée en 2007 par la Banque mondiale et l'ONUDC dans le but de lutter contre la corruption et de fournir une aide aux Etats pour la prévention, le blocage et la restitution des avoirs d'origine illicite. La Suisse (DDC) apporte son soutien financier à cette initiative.

Union européenne (UE) : la question de l'*Asset Recovery* figure aujourd'hui en bonne place sur l'agenda politique de l'UE. Selon les déclarations de Catherine Ashton, haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères, la restitution des avoirs volés est au premier plan des relations entre l'Europe et les Etats du Printemps arabe. Depuis 2007, des bureaux nationaux de recouvrement des avoirs (BRA) ont été créés au sein de l'UE pour améliorer la coopération dans ce domaine. Eurojust et le Réseau judiciaire européen s'efforcent également de promouvoir la collaboration entre les autorités judiciaires nationales des pays européens.

G8 : à l'occasion du sommet de 2011 du G8, le Partenariat de Deauville a été lancé pour fournir un soutien aux Etats du monde arabe dans leur processus de transition démocratique. Dans ce cadre, la présidence américaine du G8 en 2012 a lancé une initiative « Asset Recovery », qui a depuis lors permis d'instaurer des échanges réguliers entre les autorités compétentes des Etats concernés, en étroite collaboration avec la Banque mondiale. Cette initiative a été reconduite par la présidence britannique du G8 en 2013. Après une première conférence internationale à Doha en 2012 (lancement du « Arab Forum on Asset Recovery »), une seconde a eu lieu au Maroc en 2013. Pour 2014, une nouvelle conférence est prévue. La Suisse étant membre du Partenariat de Deauville, elle a été conviée à ces deux conférences internationales, auxquelles elle a activement participé.

G20 : le G20 a adopté un plan d'action destiné à lutter contre la corruption pour la période 2013–2014 et exigeant une restitution des avoirs de potentats dans les meilleurs délais. Le groupe de travail du G20 consacré à la lutte contre la corruption est notamment chargé de réfléchir à la mise en œuvre de ce plan d'action et d'en assurer le suivi. Invitée par la présidence russe du G20 en 2013, la Suisse a participé à la réunion de ce groupe de travail. Elle a d'ailleurs rédigé plusieurs documents informels sur le thème de l'*Asset Recovery* pour le G20.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : active sur le front de la lutte contre la corruption, l'OCDE travaille en collaboration avec la « Stolen Asset Recovery Initiative » (StAR).

Groupe d'Action Financière (GAFI) : les questions d'*Asset Recovery* font partie du programme d'action du GAFI dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Groupe Egmont et ses unités du renseignement financier: ce groupe a pour objectif de mettre en place les conditions nécessaires à des échanges rapides, sécurisés et légaux d'informations en vue de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ce groupe s'occupe de plus en plus de la problématique de l'*Asset Recovery*.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE): elle apporte son soutien à la « Stolen Asset Recovery Initiative » (StAR) de la Banque mondiale et de l'ONUDC, et elle a elle-même organisé une conférence sur le thème de l'*Asset Recovery* en 2012. Dans le cadre de sa présidence de l'OSCE en 2014, la Suisse a programmé un certain nombre de manifestations consacrées à cette question.

International Centre for Asset Recovery (ICAR): ce centre, qui fait partie du « Basel Institute on Governance » de l'Université de Bâle, est spécialisé dans la formation et le soutien technique des Etats concernés dans le cadre de la restitution d'avoirs d'origine illicite. L'ICAR bénéficie du soutien financier de la Suisse (DDC).

Transparency International (TI): TI est une organisation non gouvernementale qui s'occupe également de questions touchant à l'*Asset Recovery* dans le cadre de ses travaux de lutte contre la corruption. Elle bénéficie également du soutien financier de la Suisse (DDC).

Camden Assets Recovery Interagency Network (CARIN): CARIN est un réseau regroupant diverses agences chargées de faciliter les démarches d'entraide judiciaire entre les autorités nationales en matière d'*Asset Recovery*.