

Avant-projet du 8 mai 2013

Loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite liées à des personnes politiquement exposées (LBRV)

du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'art. 54, al. 1 de la Constitution fédérale¹,
vu le message du Conseil fédéral du²,

arrête :

Section 1 : Dispositions générales

Art. 1 Objet

La présente loi régit le blocage, la confiscation et la restitution de valeurs patrimoniales de personnes politiquement exposées ou de proches de personnes politiquement exposées, dont on peut supposer qu'ils se sont rendus coupables d'actes de corruption, de détournements de fonds ou d'autres crimes.

Art. 2 Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par:

- a. *personnes politiquement exposées* : 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 organes suprêmes d'entreprises étatiques d'importance nationale ;
- b. *proches de personnes politiquement exposées* : personnes physiques qui, de manière reconnaissable, sont, proches des personnes politiquement exposées au sens de la lettre a pour des raisons familiales ou personnelles ou pour des raisons d'affaires.

Section 2 : Blocage de valeurs patrimoniales

Art. 3 Blocage en vue de l'entraide judiciaire

¹ Le Conseil fédéral peut ordonner le blocage de valeurs patrimoniales en Suisse, y compris celles appartenant à des personnes morales, afin de soutenir une future coopération dans le cadre de l'entraide judiciaire avec l'Etat d'origine, aux conditions suivantes :

- a. le gouvernement ou certains membres du gouvernement de l'Etat d'origine ont perdu ou sont en passe de perdre le pouvoir ;
- b. le degré de corruption dans l'Etat d'origine est notoirement élevé ;
- c. les valeurs patrimoniales sont soumises au pouvoir de disposition de personnes politiquement exposées ou de proches de personnes politiquement exposées dont on peut supposer qu'ils se sont rendus coupables de les avoir obtenues par le biais d'actes de corruption, de détournements de fonds ou d'autres crimes ou ces personnes sont ayants droit économiques de ces valeurs patrimoniales ;
- d. la sauvegarde des intérêts de la Suisse exige le blocage de ces valeurs patrimoniales.

² Avant d'ordonner le blocage, le Conseil fédéral se renseigne sur la position des principaux Etats partenaires. En règle générale, il se coordonne avec ces Etats, du point de vue temporel et matériel.

Art. 4 Blocage en vue de la confiscation en cas d'échec de l'entraide judiciaire

¹ Le Conseil fédéral peut ordonner le blocage de valeurs patrimoniales, y compris celles appartenant à des personnes morales, en vue de l'ouverture d'une procédure de confiscation, aux conditions suivantes :

RO

¹ RS 101

² FF.....

- a. les valeurs patrimoniales ont fait l'objet d'une mesure provisoire de saisie dans le cadre d'une procédure d'entraide judiciaire internationale en matière pénale ouverte à la demande de l'Etat d'origine ;
- b. les valeurs patrimoniales sont soumises au pouvoir de disposition de personnes politiquement exposées ou de proches de personnes politiquement exposées, ou ces personnes sont ayants droit économiques de ces valeurs patrimoniales ;
- c. L'Etat d'origine n'est pas en mesure de répondre aux exigences de la procédure d'entraide judiciaire du fait de l'effondrement de la totalité ou d'une partie substantielle de son appareil judiciaire ou du dysfonctionnement de celui-ci (situation de défaillance) ;
- d. la sauvegarde des intérêts de la Suisse exige le blocage.

² Le Conseil fédéral peut également décider du blocage en vue de l'ouverture d'une procédure de confiscation de valeurs patrimoniales déjà bloquées en vertu de l'art. 3 si la coopération judiciaire avec l'Etat d'origine n'est pas envisageable du fait qu'il existe des raisons de croire que la procédure dans l'Etat d'origine ne respecte pas les principes de procédure déterminants prévus à l'art. 2, let. a, de la loi du 20 mars 1981³ sur l'entraide pénale internationale.

Art. 5 Adaptation des listes

¹ Lorsque le blocage prononcé en vertu de l'art. 3 revêt la forme d'une ordonnance (ordonnance de blocage), le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) peut adapter la liste des personnes visées par le blocage des valeurs patrimoniales qui figure en annexe de cette ordonnance. Après consultation des autres départements concernés, il peut ajouter ou radier des personnes politiquement exposées ou des proches de personnes politiquement exposées, personnes morales incluses, si la coordination internationale avec les principaux Etats partenaires ou la sauvegarde des intérêts de la Suisse l'exige.

² Le DFAE radie sans délai de cette liste les personnes contre lesquelles le blocage s'avère infondé.

Art. 6 Durée du blocage

¹ Le blocage de valeurs patrimoniales prononcé en vertu de l'art. 3 doit être limité à une durée maximale de quatre ans. Le blocage peut être prolongé d'un an renouvelable, si l'Etat d'origine a exprimé sa volonté de coopérer dans le cadre de l'entraide judiciaire. La durée maximale du blocage est de dix ans.

² Les valeurs patrimoniales bloquées en application de l'art. 4 restent bloquées jusqu'à l'entrée en force de la décision relative à leur confiscation. Si, dans un délai de dix ans à compter de l'entrée en force de la décision de blocage, aucune action en confiscation n'est ouverte, le blocage des valeurs patrimoniales est caduc.

Art. 7 Obligation de communiquer et de renseigner

¹ Les personnes ou institutions qui détiennent ou gèrent des valeurs patrimoniales dont on peut supposer qu'elles tombent sous le coup d'une mesure de blocage au sens de la présente loi, et les personnes ou institutions qui ont connaissance de l'existence de telles valeurs patrimoniales, doivent les déclarer sans délai au DFAE.

² La déclaration doit mentionner le nom du cocontractant et de l'ayant droit économique, ainsi que l'objet et la valeur des valeurs patrimoniales concernées.

³ Les personnes et les institutions qui déclarent des valeurs patrimoniales au sens de l'al. 1 doivent, sur demande du DFAE, fournir en outre toutes les informations et les documents relatifs aux valeurs patrimoniales déclarées et nécessaires à l'exécution de la présente loi.

⁴ La déclaration au sens de l'al. 1 ne dispense pas des obligations prévues par la loi du 10 octobre 1997⁴ sur le blanchiment d'argent.

Art. 8 Administration des valeurs patrimoniales bloquées

¹ Dans toute la mesure du possible, les personnes et les institutions au sens de l'art. 7, al. 1, doivent administrer les valeurs patrimoniales bloquées de manière à ce que leur placement soit sûr, qu'elles ne se déprécient pas et qu'elles produisent un rendement.

² En cas de risque de dépréciation des valeurs patrimoniales bloquées, le DFAE peut ordonner les mesures nécessaires.

³ Les valeurs patrimoniales sujettes à une dépréciation rapide ou à un entretien dispendieux ainsi que les papiers-valeurs et autres valeurs patrimoniales cotées en bourse ou sur le marché peuvent être réalisés immédiatement selon les dispositions de la loi fédérale du 11 avril 1889⁵ sur la poursuite pour dettes et la faillite. L'al. 1 s'applique au produit de la réalisation.

⁴ Si ces valeurs patrimoniales sont également bloquées dans le cadre d'une procédure pénale ou d'une procédure d'entraide judiciaire, la gestion des valeurs patrimoniales bloquées incombe exclusivement à l'autorité responsable de la procédure pénale ou de la procédure d'entraide judiciaire.

³ RS 351.1

⁴ RS 955.0

⁵ RS 281.1

Art. 9 Libération de valeurs patrimoniales bloquées

Dans des cas exceptionnels, le DFAE peut autoriser la libération d'une partie des valeurs patrimoniales bloquées, en particulier dans les cas de rigueur ou lorsque la sauvegarde d'importants intérêts de la Suisse l'exige.

Art. 10 Solution transactionnelle

¹ Pendant la durée du blocage, le Conseil fédéral peut charger le DFAE de rechercher une solution transactionnelle en vue de permettre la restitution intégrale ou partielle des fonds bloqués. Les art. 18 et 19 s'appliquent par analogie à cette restitution.

² La solution transactionnelle est soumise à l'approbation du Conseil fédéral.

³ Si le Conseil fédéral approuve la solution transactionnelle, il lève le blocage des valeurs patrimoniales.

Section 3 : Mesures de soutien

Art. 11 Principe

La Confédération peut soutenir l'Etat d'origine dans ses efforts pour obtenir la restitution des valeurs patrimoniales bloquées.

Art. 12 Assistance technique

¹ Le DFAE peut fournir une assistance technique à l'Etat d'origine, en accord avec le Département fédéral de justice et police (DFJP).

² Il peut notamment :

- a. aider à former les autorités compétentes et leur dispenser des conseils juridiques ;
- b. organiser des conférences et des rencontres bilatérales et multilatérales ;
- c. détacher des experts dans l'Etat d'origine.

³ Il coordonne ces mesures avec les autres départements concernés et peut collaborer avec des institutions nationales et internationales qualifiées en vue de leur exécution.

Art. 13 Communication d'informations à l'Etat d'origine

¹ Le DFAE peut communiquer à l'Etat d'origine toute information, y compris bancaire, qu'il a obtenue dans le cadre de l'application de la présente loi, si cela est nécessaire pour permettre à l'Etat d'origine :

- a. d'adresser une demande d'entraide judiciaire à la Suisse ;
- b. de compléter une demande d'entraide judiciaire déjà adressée à la Suisse mais à laquelle aucune suite n'a été donnée car elle était insuffisamment étayée.

² La communication ne pourra avoir lieu que si l'Etat d'origine :

- a. montre de manière convaincante qu'il a la volonté et la capacité d'engager et de poursuivre une procédure d'entraide judiciaire ;
- b. a confirmé au préalable par écrit que les informations seront utilisées exclusivement dans le but d'adresser ou d'étayer une demande d'entraide judiciaire.

³ Avant la communication, le DFAE consulte l'Office fédéral de la justice. Les informations faisant déjà l'objet d'une demande d'entraide judiciaire adressée à la Suisse ne peuvent être communiquées qu'avec l'accord de l'autorité responsable de la procédure et de l'Office fédéral de la justice. Les informations faisant déjà l'objet d'une procédure pénale en Suisse ne peuvent être communiquées qu'avec l'accord de l'autorité de poursuite pénale compétente.

⁴ La communication d'informations peut, si nécessaire, être soumise à d'autres exigences ou restrictions d'utilisation.

⁵ Les informations doivent être communiquées sous forme de rapport. Toute communication d'informations doit faire l'objet d'un procès-verbal.

⁶ Les informations destinées au bureau de communication en matière de blanchiment d'argent de l'Etat d'origine passent toujours par le bureau de communication suisse.

Section 4 : Confiscation de valeurs patrimoniales

Art. 14 Procédure

¹Le Conseil fédéral peut charger le Département fédéral des finances (DFF) d'ouvrir devant le Tribunal administratif fédéral une action en confiscation des valeurs patrimoniales bloquées.

²Le Tribunal administratif fédéral prononce la confiscation des valeurs patrimoniales qui :

- a. sont soumises au pouvoir de disposition d'une personne politiquement exposée ou de proches de personnes politiquement exposées, ou dont ces personnes sont les ayants droit économiques ;
- b. sont d'origine illicite ;
- c. ont été bloquées par le Conseil fédéral en prévision d'une confiscation, en vertu de l'art. 4 .

³La prescription de l'action pénale ou de la peine ne peut pas être invoquée.

⁴En cas de reprise de la procédure d'entraide judiciaire internationale en matière pénale, la procédure en confiscation est suspendue jusqu'à droit connu. .

Art. 15 Présomption d'illicéité

¹L'origine illicite des valeurs patrimoniales est présumée lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- a. le patrimoine de la personne qui a le pouvoir de disposition sur les valeurs patrimoniales a fait l'objet d'un accroissement exorbitant en relation avec l'exercice de la fonction publique de la personne politiquement exposée ;
- b. le degré de corruption de l'Etat d'origine ou de la personne politiquement exposée en cause était notoirement élevé durant la période d'exercice de la fonction publique de celle-ci.

²La présomption est renversée si la licéité de l'acquisition des valeurs patrimoniales est démontrée avec une vraisemblance prépondérante.

Art. 16 Droit des tiers

Les valeurs patrimoniales concernées ne peuvent pas être confisquées dans les cas suivants :

- a. une autorité suisse fait valoir des droits sur elles ;
- b. une personne qui n'est pas proche de la personne politiquement exposée a acquis de bonne foi des droits réels sur elles :
 1. en Suisse ;
 2. à l'étranger si ces droits font l'objet d'une décision judiciaire susceptible d'être reconnue en Suisse.

Section 5 : Restitution de valeurs patrimoniales

Art. 17 Principe

Les objectifs de la restitution des valeurs patrimoniales au sens de la présente loi sont les suivants :

- a. améliorer les conditions de vie de la population du pays d'origine ;
ou
- b. renforcer l'état de droit dans l'Etat d'origine et ainsi contribuer à lutter contre l'impunité.

Art. 18 Procédure

¹La restitution des valeurs patrimoniales confisquées s'effectue par le financement de programmes d'intérêt public.

² Le Conseil fédéral peut conclure des accords afin de régler les modalités de la restitution.

³Un tel accord peut porter notamment sur les éléments suivants :

- a. le type de programmes d'intérêt public visé par les valeurs patrimoniales restituées ;
- b. l'utilisation des valeurs patrimoniales restituées ;
- c. les partenaires impliqués dans la restitution ;
- d. le contrôle et le suivi de l'utilisation des valeurs patrimoniales restituées.

⁴A défaut d'accord avec l'Etat d'origine, le Conseil fédéral fixe les modalités de la restitution. Il peut notamment restituer les valeurs patrimoniales confisquées par l'entremise d'organismes internationaux ou nationaux et prévoir une supervision par le DFAE.

Art. 19 Frais de procédure

¹Un montant forfaitaire correspondant à 2,5 % au plus des valeurs patrimoniales confisquées peut être attribué à la Confédération ou aux cantons pour couvrir les frais de blocage, de confiscation et de restitution de valeurs patrimoniales, ainsi que les frais d'assistance technique.

² Le Conseil fédéral fixe au cas par cas le montant du forfait et les éventuelles modalités de partage entre la Confédération et les cantons.

Section 6 : Protection juridique

Art. 20 Demande de radiation

¹Les personnes physiques et morales dont le nom figure en annexe d'une ordonnance de blocage peuvent déposer une requête motivée de radiation de leur nom auprès du DFAE.

² Le DFAE statue sur la demande.

Art. 21 Recours

¹ Conformément aux dispositions générales sur la procédure fédérale, un recours peut être déposé contre les décisions prises en vertu de la présente loi.

²Le recours n'a pas d'effet suspensif. L'art. 55, al. 2, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative⁶ n'est pas applicable.

³Le grief de l'inopportunité ne peut être invoqué.

⁴Les ordonnances de blocage ne sont pas sujettes à recours.

Section 7 : Collaboration entre les autorités

Art. 22

¹ En conformité avec les lois qui leurs sont applicables, les autorités fédérales et cantonales communiquent les informations et les données personnelles nécessaires à l'exécution de la présente loi au DFAE et au DFF, à la demande de ceux-ci.

² Le DFAE transmet aux autorités fédérales et cantonales de surveillance, d'entraide judiciaire et de poursuite pénale qui en font la demande les informations et les données personnelles nécessaires au respect de leurs obligations légales.

³ L'Office fédéral de la justice ou l'autorité chargée de l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire en matière pénale informe le DFAE si :

- a. une demande d'entraide judiciaire internationale en matière pénale concernant des valeurs patrimoniales bloquées en Suisse de personnes politiquement exposées ou de proches de personnes politiquement exposées ne peut aboutir en raison de la situation de défaillance de l'Etat demandeur ;
ou
- b. une procédure d'entraide judiciaire internationale en matière pénale s'avère exclue en raison de l'art. 2, let a, de la loi du 20 mars 1981⁷ sur l'entraide pénale internationale.

Section 8 : Traitement des données personnelles

Art. 23

Dans la mesure où les compétences que la présente loi lui attribuent l'exigent, le DFAE est autorisé à traiter des données, y compris en lien avec des poursuites et des sanctions administratives ou pénales.

Section 9 : Dispositions pénales

Art. 24 Violation du blocage des valeurs patrimoniales

¹ Quiconque effectue intentionnellement et sans autorisation du DFAE des paiements et des transferts depuis des comptes bloqués ou libère des valeurs patrimoniales bloquées sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

² Si l'auteur a agi par négligence, il sera puni d'une amende de 250 000 francs au plus.

Art. 25 Violation de l'obligation de communiquer et de renseigner

⁶ RS 172.021

⁷ RS 351.1

¹ Quiconque viole intentionnellement les obligations de communiquer et de renseigner énoncées à l'art. 7 sera puni d'une amende de 250 000 francs au plus.

² Si l'auteur a agi par négligence, l'amende sera de 100 000 francs au plus.

Art. 26 Infractions commises dans la gestion d'une entreprise

Il est loisible de renoncer à poursuivre les personnes punissables et de condamner à leur place l'entreprise au paiement de l'amende, si :

- a. l'enquête rendrait nécessaire, à l'égard des personnes punissables, l'adoption de mesures d'instruction disproportionnées par rapport à la peine encourue ;
- b. l'amende entrant en ligne de compte pour les infractions aux dispositions pénales de la présente loi ne dépasse pas 50 000 francs.

Art. 27 Compétence

¹ La loi fédérale du 22 mars 1974⁸ sur le droit pénal administratif est applicable aux infractions à la présente loi. Le DFF est l'autorité de poursuite et de jugement compétente.

² Si un jugement par un tribunal a été demandé ou si le DFF estime que les conditions requises pour infliger une peine ou une mesure privative de liberté sont remplies, le jugement relève de la juridiction fédérale. Dans ce cas, le DFF dépose le dossier auprès du Ministère public de la Confédération, qui le transmet au Tribunal pénal fédéral. Le renvoi pour jugement tient lieu d'accusation. Les art. 73 à 82 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif sont applicables par analogie.

³ Le représentant du Ministère public de la Confédération et le représentant du DFF ne sont pas tenus de comparaître en personne aux débats.

Art. 28 Jonction des procédures

¹ Lorsqu'une affaire pénale relève à la fois de la compétence du DFF et de la juridiction fédérale ou cantonale, le DFF peut ordonner la jonction des procédures devant l'autorité de poursuite pénale déjà saisie de l'affaire, pour autant:

- a. qu'il existe un rapport étroit entre les deux procédures ;
- b. que l'affaire ne soit pas pendante auprès du tribunal appelé à juger ; et
- c. que la jonction ne retarde pas indûment la procédure.

² La Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral tranche les contestations entre le DFF et le Ministère public de la Confédération ou les autorités cantonales.

Section 10 : Dispositions finales

Art. 29 Abrogation et modification du droit en vigueur

¹ La loi fédérale du 1er octobre 2010⁹ sur la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées (LRAI) est abrogée.

² Les lois mentionnées ci-après sont modifiées comme suit:

1. Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral¹⁰

Art. 33 let. b, ch. 3

Un recours peut être déposé contre les décisions :

- b. du Conseil fédéral concernant
 3. le blocage des valeurs patrimoniales en vertu de la loi du ...¹¹ sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite liées à des personnes politiquement exposées ;

Art. 35 let. d

Le Tribunal administratif fédéral connaît par voie d'action en première instance :

- d. des demandes de confiscation de valeurs patrimoniales conformément à la loi du ...¹² sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite liées à des personnes politiquement exposées.

⁸ SR 313.0

⁹ RO 2011 275

¹⁰ RS 173.32

¹¹ RS ...

¹² RS ...

2. Loi fédérale du 11 avril 1889¹³ sur la poursuite pour dettes et la faillite

Art. 44

F. Réserve
de dispositions
spéciales
1. Réalisation
d'objets
confisqués

La réalisation d'objets confisqués en vertu des lois fédérales ou cantonales en matière pénale ou fiscale ou en vertu de la loi du ...¹⁴ sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite liées à des personnes politiquement exposées s'opère en conformité avec ces lois.

Art. 30 Dispositions transitoires

¹ Les valeurs patrimoniales bloquées au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi en vertu de la LRAI¹⁵ restent bloquées. Le blocage est assimilé à un blocage prononcé en vertu de l'art. 4.

² La présente loi s'applique aux actions en confiscation introduites devant le Tribunal administratif fédéral sur la base de la LRAI et qui sont encore pendantes lors de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 31 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

¹³ RS 281.1

¹⁴ RS ...

¹⁵ RO 2011 275