



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

**Rapport sur les résultats de la
procédure de consultation
(22 mai 2013 – 12 septembre 2013)**

**Direction du droit international public
Berne, le 24.01.2014**

Table des matières

1	Contexte et contenu de l'avant-projet	3
2	Procédure de consultation et concept d'évaluation	4
2.1	<i>Procédure de consultation</i>	4
2.2	<i>Concept d'évaluation</i>	4
3	Synthèse des principaux résultats de la consultation	5
3.1	<i>Approbation de l'avant-projet</i>	5
3.1.1	Principaux motifs de l'approbation	6
3.2	<i>Rejet de l'avant-projet</i>	7
3.2.1	Principaux motifs du rejet	7
3.3	<i>Abstention</i>	8
4	Prises de position sur les différentes dispositions de l'avant-projet	8
5	Autres remarques des participants à la consultation	30

1 Contexte et contenu de l'avant-projet

Le 22 mai 2013, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite liées à des personnes politiquement exposées (LBRV). L'avant-projet mis en consultation entend régler dans un seul projet de loi le blocage, la confiscation et la restitution des avoirs de potentats.

Jusqu'ici, la Confédération a fondé le blocage à titre préventif des avoirs de potentats sur l'art. 184, al. 3, de la Constitution fédérale (Cst.). Cet art. a été invoqué à plusieurs reprises en quelques semaines lors des bouleversements historiques du Printemps arabe survenus au printemps 2011. Or, pour des raisons tenant aux principes de l'Etat de droit, le recours à cette disposition devrait être exceptionnel. De plus, en adoptant la motion Leutenegger Oberholzer (11.3151), l'Assemblée fédérale a donné mandat au Conseil fédéral de préparer une base légale formelle pour le blocage des fonds de potentats. Par ailleurs, la prorogation des blocages des avoirs tunisiens et égyptiens entraîne l'obligation, pour le Conseil fédéral, de présenter un projet de loi fédéral à l'Assemblée fédérale d'ici le mois de juillet 2014 (cf. art. 7c LOGA). C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), au printemps 2011, d'élaborer une base légale formelle. Le projet de loi issu de ce mandat définit les conditions du blocage préventif, à titre conservatoire, de valeurs patrimoniales de personnes politiquement exposées. Il fixe en outre les modalités de la confiscation administrative et de la restitution d'avoirs de potentats. Il prévoit également des mesures ciblées permettant de soutenir l'Etat d'origine dans ses efforts en vue d'obtenir la restitution de valeurs patrimoniales provenant d'actes criminels et transférées à l'étranger. En plus des deux nouveautés législatives destinées à renforcer le dispositif en place, le projet mis en consultation s'attache essentiellement à codifier le droit applicable jusqu'alors¹ ainsi que la pratique suisse dans le domaine du blocage et de la restitution d'avoirs de potentats.

La procédure de consultation a pris fin le 12 septembre 2013.

¹ Transposition dans la nouvelle base légale des dispositions de la loi fédérale sur la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées (LRAI) et de celles des ordonnances adoptées par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 184, al. 3, Cst. (notamment en relation avec la Tunisie et l'Egypte : RS 946.231.175.8 et RS 946.231.132.1)

2 Procédure de consultation et concept d'évaluation

2.1 Procédure de consultation

Ont été invités à participer à la consultation les cantons, les partis politiques, les associations faïtières de l'économie, des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, ainsi que d'autres organisations et milieux intéressés.

Sur l'ensemble des invités, 23 cantons (ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, FR, SO, BS, BL, SH, AI, AR, SG, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU), six partis politiques (PDC, PEV, PLR et PLR GE, GPS, UDC, PS), six associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national (Union suisse des arts et métiers USAM, Association suisse des banquiers ASB, Association des banquiers privés suisses ABPS, Union syndicale suisse USS, Association suisse des gérants de fortune ASG, Fédération suisse des avocats FSA), ainsi que neuf autres organisations et milieux intéressés (Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse CAPS, Société suisse de droit pénal SSDP, Centre Patronal CP, Alliance Sud², Transparency International Suisse TI Suisse, Déclaration de Berne DB, International Centre for Asset Recovery ICAR, Track Impunity Always TRIAL, Juristes démocrates de Suisse JDS) ont donné leur avis. Parmi les tribunaux invités à se prononcer, le Tribunal pénal fédéral (TPF) a pris position sur le fond.

Se sont également prononcés : Genève Place Financière, Groupement des Compliance Officers de Suisse Romande et du Tessin GCO, Ordre des Avocats de Genève OdA GE et UBS SA. Deux prises de position sont parvenues de l'Egypte, la première du Ministère de la justice, en tant que pays potentiellement concerné par l'avant-projet de loi et, la seconde, de l'Egyptian Initiative for Personal Rights, en tant qu'organisation non gouvernementale.

Parmi les destinataires directement consultés, neuf ont expressément renoncé à donner un avis circonstancié (les cantons de SZ, ZG et GL, economiesuisse, le TF, le TAF, le TFB, l'UPS ainsi que l'UVS). L'Université de Genève a fait savoir qu'elle n'avait pas de remarque particulière à formuler.

Il n'y a pas eu de prise de position sur le fond concernant les art. 23, 24, 25, 26, 28, 29 et 30.

2.2 Concept d'évaluation

Plutôt que de restituer les prises de position une à une, la démarche choisie consiste à décrire la position de fond des participants à la consultation, en particulier leurs remarques critiques

² Y compris Action de Carême, Pain pour le prochain, Swissaid, Caritas, Helvetas, EPER

et leurs propositions de modifications. Pour plus de détails, il convient de consulter les différentes prises de position auprès du DFAE (Direction du droit international public DDIP) en vertu de l'art. 9, al. . 2, LCo.

3 Synthèse des principaux résultats de la consultation

La grande majorité des participants à la procédure de consultation (47) saluent explicitement – du moins sur le principe – le projet de loi, tandis qu'une minorité (10) rejette le texte proposé. Les autres participants (10) ne se prononcent pas ou n'ont pas de remarque particulière à formuler.

Parmi les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, le projet a fait l'objet aussi bien d'un soutien clair (PS, les Verts et PEV) que d'un rejet (UDC, PLR et PDC). Le degré de détail des différentes prises de position est cependant très variable. On notera par ailleurs que plusieurs partis n'ont pas pris part à la consultation (notamment PBD, Parti vert/libéral, Lega, MCR).

Il convient encore de relever que les cantons qui hébergent de grandes places financières, à savoir ZH, GE et TI, accueillent tous les trois favorablement le projet. C'est également le cas d'une majorité des associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national, y compris dans le secteur bancaire, à l'exception des banquiers privés ainsi que de diverses organisations tournées plus spécifiquement vers la place financière genevoise.

Le TF, le TAF et le TFB ont annoncé qu'ils renonçaient à formuler des observations.

3.1 Approbation de l'avant-projet

Les **cantons** suivants approuvent l'avant-projet sur le principe : ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, FR, SO, BS, SH, AI, AR, SG, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE et JU. La plupart des cantons ont donné un avis favorable sans prendre position dans le détail. A l'inverse, les cantons de ZH, GE, SO, TI, VD et VS se sont déterminés sur certaines dispositions et ont proposé de modifier ou de compléter des passages donnés. Sans dire s'il était pour ou contre le projet, le canton de BL s'est prononcé sur une disposition en particulier.

Les **partis politiques** qui se sont prononcés en faveur du projet de loi sont le PEV, le PS et les Verts.

Du côté des **associations** (y c. UBS avec prise de position individuelle), l'ASB, l'USS et l'ASG ont émis un avis positif sur l'avant-projet, lequel est salué par la plupart des **autres organisations et milieux intéressés** tels qu'Alliance Sud, TI Suisse, DB, ICAR, TRIAL, JDS, GCO, SSDP et CAPS.

3.1.1 Principaux motifs de l'approbation

La création d'un texte uniformisé codifiant de manière complète la pratique actuelle et reprenant le droit en vigueur a été particulièrement saluée³. Les tenants du projet se félicitent aussi explicitement de l'évolution par rapport à l'art. 184, al. . 3, Cst.⁴, cet art. devant être réservé aux cas exceptionnels. La création d'une base légale uniforme devrait profiter à la sécurité juridique et à la transparence⁵, et renforcer la justice et la prévisibilité.

Certains participants voient dans l'avant-projet de loi un outil qui permettra de renforcer la réputation⁶ de la place financière suisse, au niveau national comme international. L'engagement proactif et le rôle précurseur de la Suisse en matière de recouvrement d'avoirs ainsi que dans la lutte contre la corruption et l'impunité sont également salués⁷. Le projet permet de traiter les cas de restitution de manière plus efficace grâce à une collaboration renforcée ainsi qu'à la simplification et la standardisation de certaines procédures⁸. Il doit être compris comme un accompagnement de l'entraide judiciaire ordinaire, et crée les conditions légales requises pour un rapatriement efficace des avoirs de potentats⁹. Certains participants à la consultation¹⁰ saluent explicitement les deux nouveautés législatives¹¹ qu'ils considèrent comme une étape importante et un renforcement nécessaire du droit en vigueur.

³ Entre autres ZH, BE, SO, AR, AG, LU, VD, GE, JU, GCO, ASG, organisations non gouvernementales

⁴ LU, les Verts, ASG

⁵ SO, AG, TI, VD, GCO, ASG

⁶ VS, GCO

⁷ AI, PS, PEV

⁸ PEV

⁹ CAPS

¹⁰ ZH, AG, AR, GE, LU, VS, NE, les Verts, PS, CAPS, organisations non gouvernementales

¹¹ La première nouveauté consiste dans l'élargissement de la possibilité de confisquer, dans le cadre d'une procédure administrative devant les tribunaux suisses, des avoirs dont on peut présumer qu'ils sont d'origine illicite lorsque la restitution échoue parce que l'Etat d'origine ne respecte pas les normes relatives aux droits de l'homme (art. 4, al. 2, AP LBRV). La seconde nouveauté réside dans la possibilité de communiquer des informations à l'Etat d'origine. Il s'agit ici d'informations devant permettre à l'Etat d'origine d'adresser une demande d'entraide judiciaire à la Suisse. Le but et l'objet de cette disposition visent uniquement à soutenir la collaboration en matière d'entraide judiciaire (art. 13 AP LBRV).

Même s'ils saluent le projet de loi sur le fond, certains de ses partisans le trouvent toutefois trop timide et exigent certaines améliorations¹². D'autres estiment au contraire que le projet va trop loin et soumettent des propositions, dont certaines très substantielles¹³.

3.2 Rejet de l'avant-projet

S'ils soutiennent la politique suisse en matière d'avares de potentats, les **partis politiques** suivants rejettent néanmoins l'avant-projet : le PDC et le PLR (y c. le PLR GE). Seule l'UDC rejette aussi bien la politique dans sa quasi-totalité que l'avant-projet de loi.

Parmi les **associations**, l'USAM et la FSA sont contre le projet. L'ABPS exprime de nombreuses critiques à l'égard du projet tout en soulignant qu'il doit renforcer la sécurité juridique. Parmi les **autres organisations et milieux intéressés**, le CP, Genève Place Financière et l'OdA GE sont défavorables à l'avant-projet de loi.

3.2.1 Principaux motifs du rejet

Une majorité des opposants estime que les bases légales déjà en vigueur sont suffisantes, et qu'il est donc inutile d'adopter une nouvelle loi ou qu'il faut du moins se poser la question de son utilité¹⁴. Selon eux, aucun autre pays ne dispose d'une base légale aussi complète, pour ne pas dire excessive, et ils ne souhaitent pas voir la Suisse jouer un rôle de pionnier ou de précurseur¹⁵. Ils estiment qu'il faudrait commencer par élaborer des normes internationales¹⁶.

Pour certains participants à la consultation, l'avant-projet contient en outre trop de termes juridiques imprécis et pas assez de définitions¹⁷, ce qui laisse une trop grande marge d'appréciation aux autorités, n'assure pas la sécurité juridique et nuit à la place financière suisse. Par ailleurs, le projet contrevient à des principes élémentaires du droit et viole divers droits fondamentaux. Du fait de l'implication de plusieurs autorités, le système perd en clarté et devient difficile à coordonner.

¹² PS, organisations non gouvernementales

¹³ ASB, UBS, ASG, entre autres

¹⁴ USAM, ABPS, OdA GE, PLR

¹⁵ ABPS, PDC, PLR GE, FSA

¹⁶ PDC en particulier

¹⁷ ABPS, Genève Place Financière, OdA GE, FSA, et aussi (même s'ils soutiennent le projet sur le fond) ZH, ASB, UBS et ICAR

La possibilité de communiquer des informations à l'Etat d'origine (art. 13 LBRV) a suscité une levée de boucliers parfois véhémente¹⁸, au motif que cette disposition va trop loin, qu'elle enfreint des principes de l'Etat de droit, qu'elle permet de contourner l'entraide judiciaire et risque, de surcroît, de mettre en danger les personnes concernées dans l'Etat d'origine.

3.3 Abstention

GL, SZ, ZG, economiesuisse, l'UPS, l'UVS, le TF, le TAF et le TFB renoncent explicitement à donner leur avis (c.-à-d. à se prononcer positivement ou négativement).

4 Prises de position sur les différentes dispositions de l'avant-projet

Titre et art. 1 (Objet)

Comme mentionné au chiffre 3.2.1, quelques participants à la consultation estiment que le projet contient de nombreuses notions juridiques floues. Or, pour garantir la prévisibilité et la sécurité juridique aux banques et à leurs clients, et pour éviter des litiges lors de l'interprétation de la définition de culpabilité, il faut des définitions claires, surtout en ce qui concerne les valeurs patrimoniales concernées par l'avant-projet. ZH, l'ASB, Genève Place Financière et l'ABPS proposent des reformulations concrètes de l'art. 1 et une adaptation du titre en conséquence.

Pour l'UDC, fonder la culpabilité sur la simple présomption met gravement à mal les principes de l'Etat de droit.

Le PS salue expressément l'élargissement du champ d'application du projet de loi et se trouve conforté dans la critique qu'il avait initialement formulée à l'encontre de la LRAI. Il considère que l'avant-projet va dans la bonne direction.

Art. 2 (Définitions)

Plusieurs participants se sont prononcés sur les définitions figurant à l'art. 2. Le PDC salue explicitement la définition légale des personnes pouvant être concernées par le projet de loi. Pour l'UDC, ces définitions ont une portée trop vaste et risquent d'inciter les personnes politiquement exposées à éviter d'avoir des relations avec des banques suisses.

D'autres participants déplorent le caractère trop imprécis, trop restrictif ou trop peu homogène des définitions violant la sécurité juridique et conférant une marge d'appréciation trop impor-

¹⁸ USAM, ASB, UBS, ABPS, Genève Place Financière, OdA GE, PDC, PLR GE, FSA, CP

tante. D'autres encore souhaiteraient que la loi contienne davantage de définitions, comme VS, qui estime qu'il appartient au législateur de définir le concept de valeurs patrimoniales.

GE considère la définition des personnes politiquement exposées comme trop restrictive : en plus des personnes de niveau national, ce canton propose d'étendre la notion de potentats à des politiciens de haut rang de niveau régional, surtout lorsqu'il s'agit d'Etats organisés selon une structure fédérale.

Se référant aux travaux de révision de la LBA en cours, l'ASB souligne la nécessité de disposer d'une définition uniforme des personnes politiquement exposées. Pour elle, il manque une définition des valeurs patrimoniales de personnes morales et, partant, une réglementation indirecte des fonds publics. Elle estime en effet que, au sens du projet de loi, la notion de « proches de personnes politiquement exposées » n'inclut plus que des personnes physiques. C'est pourquoi elle propose que d'autres notions citées dans le projet de loi¹⁹ soient définies précisément dans l'art. 2, afin de rendre le texte plus clair. UBS est elle aussi d'avis que le projet contient trop de notions juridiques floues, et que le blocage et la confiscation de valeurs patrimoniales devraient être liés à des critères prévisibles et applicables sur le plan juridique. Elle propose également des définitions concrètes des notions de « ont perdu ou sont en passe de perdre le pouvoir » et de « degré de corruption notoirement élevé ».

De l'avis de l'ABPS, la définition des personnes politiquement exposées devrait être homogène, pour des raisons de sécurité juridique. A l'instar de Genève Place Financière, elle préconise de reprendre la définition de l'OBA-FINMA, valable depuis longtemps. ICAR précise qu'il aurait été souhaitable d'harmoniser la définition des personnes politiquement exposées en droit suisse. Le GCO insiste lui aussi sur la nécessité d'une uniformisation de cette définition et d'une reprise de celle qui sera adoptée dans le cadre de la révision de la LBA.

Quelques-uns des participants à la consultation s'arrêtent sur la notion de « proches de personnes politiquement exposées ». L'OdA GE, par exemple, en déplore le flou de la définition. Les Verts et TI Suisse demandent qu'elle comprenne non seulement les personnes physiques, mais aussi les personnes morales. Cette exigence est aussi exprimée par le PS, qui ne voit pas pourquoi cette définition n'inclut pas les personnes morales. En effet, les personnes politiquement exposées qui ont accumulé leur fortune par le biais d'actes de corruption, de détournements de fonds ou d'autres crimes peuvent en dissimuler la provenance notamment par la constitution de sociétés écrans ou d'autres structures juridiques. La DB par-

¹⁹ « ont perdu ou sont en passe de perdre le pouvoir », « degré de corruption notoirement élevé », « accroissement exorbitant », « infractions graves contre le patrimoine » et « valeurs patrimoniales d'origine illicite »

tage ce point de vue et constate à cet égard que la définition de l'avant-projet est plus restrictive que celle de la LRAI.

Art. 3 (Blocage en vue de l'entraide judiciaire)

Un grand nombre de participants à la procédure de consultation se sont explicitement prononcés sur l'art. 3 de l'avant-projet. Le TPF souligne les deux types de blocage. D'un côté, l'art. 3 vise à éviter que les valeurs patrimoniales ne sortent de Suisse et permet de bloquer des avoirs à titre conservatoire dans l'attente d'une demande d'entraide judiciaire. De l'autre, l'art. 4 définit les conditions du blocage de valeurs patrimoniales en vue de la confiscation de celles-ci en cas d'échec de l'entraide judiciaire. Selon ICAR, les conditions énoncées aux art. 3 et 4 du projet sont propres à améliorer la transparence et la légalité des actions entreprises par l'Etat.

Les Verts estiment que les conditions énoncées à l'art. 3 sont très exigeantes.

ZH se réfère à la proposition de reformulation de l'art. 1 et propose d'adapter en conséquence l'art. 3, al. . 1, let. c. SO souligne que le projet emploie le verbe d'acceptation très générale « ordonner » et demande de préciser si le blocage doit se fonder sur une ordonnance ou sur une décision. SO considère par ailleurs les formulations des art. 3, 5 et 20 comme contradictoires, puisqu'il en ressort que le projet doit aussi s'appliquer aux valeurs patrimoniales des personnes morales. Or, selon le rapport explicatif relatif à l'avant-projet, les personnes citées aux art. 1 et 2 sont toujours des personnes physiques.

L'ASB et ICAR reviennent une nouvelle fois sur les possibles difficultés d'interprétation de l'art. 3 liées à l'hétérogénéité terminologique et au flou de nombreuses notions juridiques. Pour eux, le blocage de valeurs patrimoniales à titre prévisionnel selon les art. 3 et 4, ainsi que – et surtout – la confiscation de valeurs patrimoniales prévue aux art. 14 et suivants doivent être liés à des critères applicables sur le plan juridique, et les conditions énoncées à l'art. 2 doivent être décrites plus clairement. L'ASB, UBS, la SSDP et le GCO font par ailleurs valoir qu'il doit ressortir du texte de loi lui-même que les conditions sont *cumulatives*. Par ailleurs, il convient, à la let. b de l'al. 1, d'assortir le degré de corruption notoirement élevé d'une composante temporelle. L'ASB propose la formulation suivante : « durant la période d'exercice de la fonction publique ». Elle demande aussi de préciser qu'un blocage de valeurs patrimoniales ne peut avoir lieu que lorsque l'application du droit n'est pas possible dans l'Etat d'origine. Dans les autres cas, la voie de l'entraide judiciaire doit être maintenue. L'ASB et UBS proposent un libellé identique pour une nouvelle let. e²⁰.

²⁰ Nouvelle let. e : « le pouvoir en place empêche la tenue d'une enquête indépendante sur d'éventuels crimes, et la situation prévalant dans le pays concerné fait apparaître comme impossible ou improbable

Pour l'USS, Alliance Sud, TI Suisse et la DB, la formulation de l'al. 1 est trop restrictive. Ces participants plaident pour une formulation contraignante lorsque les conditions correspondantes sont remplies. En outre, pour ce qui concerne la préservation des intérêts de la Suisse, elles se prononcent (à l'instar des Verts) en faveur d'une formulation négative de la let. d²¹.

Concernant la notion d'ayant droit économique (et avec renvoi à la LBA), le GCO soumet une proposition de formulation concrète de l'al. 1 ainsi qu'une adaptation en conséquence de la let. c.

L'OdA GE souligne le caractère imprécis des termes énoncés aux let. a et b de l'al. 1 ainsi que de la formulation de l'al. 2. Le PLR relève lui aussi le flou de la formulation « en passe de perdre le pouvoir » à la let. a, qui confère, selon lui, une trop grande marge de manœuvre à l'administration pour justifier un blocage de valeurs patrimoniales. Par contre, aucune mesure n'est prise si et aussi longtemps que le gouvernement est au pouvoir, indépendamment du degré de corruption. L'UDC émet les mêmes critiques.

Les Verts s'interrogent eux aussi sur l'applicabilité de l'avant-projet lorsque les potentats étrangers sont encore au pouvoir et qu'aucun changement politique ne se profile. Or, son application à de telles situations est souhaitable. Le PS ne voit pas pourquoi il faudrait restreindre le texte aux gouvernements en passe de perdre le pouvoir : dans une situation où de sérieux soupçons donnent à penser qu'il y a culpabilité, les valeurs patrimoniales devraient être systématiquement bloquées sans qu'il faille attendre un renversement du gouvernement en place. Le PS soumet à cet égard une proposition de formulation concrète²².

l'exécution d'une procédure d'entraide judiciaire ordinaire. » (Traduction libre, original en allemand seulement)

²¹ P. ex. USS et Alliance Sud : « le blocage ne va pas à l'encontre de la sauvegarde d'intérêts centraux / importants de la Suisse relevant de la politique extérieure. » (Traduction libre, original en allemand seulement)

²² Al. 3 (nouveau) : « Les valeurs patrimoniales peuvent être bloquées sans que la condition prévue à l'al. 1, let. a soit remplie si : a. il existe de graves soupçons que les conditions selon l'al. 1, let. b ou c sont remplies ; b. il existe de graves soupçons que les valeurs patrimoniales soient soumises au pouvoir de disposition de personnes politiquement exposées ou de proches de personnes politiquement exposées dont on peut présumer qu'elles ont leur part de responsabilité dans des violations graves des droits de l'homme. » (Traduction libre, original en allemand seulement)

TRIAL estime que le projet de loi ouvre la porte à une pondération politique dangereuse. La lutte contre l'impunité ne doit pas être guidée par des considérations politiques. Il est proposé de modifier les art. 3, 4, 14 et 16 en tenant compte des engagements de la Suisse en matière de lutte contre l'impunité des criminels internationaux lors de l'évaluation du critère de la « sauvegarde des intérêts de la Suisse ». Les compétences du Conseil fédéral en matière de blocage, de confiscation et de restitution doivent toujours s'appliquer lorsque des violations graves des droits de l'homme ou des crimes transnationaux ont été commises. La loi ou le message devraient contenir une énumération non exhaustive des éléments essentiels fixant le cadre de « sauvegarde des intérêts de la Suisse ».

Dans la perspective de l'élaboration de normes internationales, VD se félicite de la coordination internationale spécifiée à l'al. . 2. Pour le CP, la volonté du Conseil fédéral de se concerter et de se coordonner va dans le bon sens. ICAR salue la coordination internationale.

L'ASB et UBS soulignent qu'il faut éviter que la Suisse ne fasse cavalier seul et que les éventuelles mesures doivent donc être définies de concert avec les Etats partenaires ou voisins. Il convient également d'encourager une coordination avec les organisations internationales déterminantes : une coordination maximale, voire impérative, permet de relever le niveau de sécurité juridique et de garantir que les mesures sont comprises à l'échelle internationale. Concrètement, UBS exige la suppression de la formule « en règle générale ».

L'ABPS et Genève Place Financière se prononcent en faveur d'une coordination systématique et impérative et suggèrent des formulations dans ce sens.

L'ASG souligne la possibilité qu'a la Suisse d'agir avant les autres Etats tous éléments considérés. Il convient à cet égard d'éviter que la Suisse ne subisse des préjudices concurrentiels par rapport aux autres places financières. Une définition au préalable de l'attitude que doivent adopter les principaux Etats partenaires permet d'éviter les décisions politiques précipitées et non coordonnées.

Alliance Sud considère que la coordination internationale est utile, mais pas obligatoire, et soumet une proposition de formulation correspondante.

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

Comme pour l'art. 3, ICAR souligne que les conditions énoncées à l'art. 4 renforcent la transparence et la légalité des activités de l'Etat. Pour Alliance Sud, les conditions requises pour le blocage prévues à l'al. 1 sont elles aussi trop restrictives. Le PS salue l'al. 1 sur le fond, mais estime que le cumul impératif de quatre critères est trop sévère. Il déplore le caractère inapproprié de la « sauvegarde des intérêts de la Suisse » et propose une

adaptation de l'avant-projet en conséquence. Alliance Sud fait une proposition qui va dans le même sens.

Selon la SSDP et le GCO, le texte doit clairement établir que les conditions énoncées à l'al. 1 sont *cumulatives*.

Le TPF se réfère aux conditions énumérées à l'al. 1, dont la première postule que l'Etat d'origine a demandé un blocage d'avoirs à titre conservatoire. Si une demande d'entraide judiciaire est envisageable après un renversement du pouvoir, il est improbable qu'une telle demande soit adressée à la Suisse pendant une passation de pouvoir ou au cours d'une période transitoire correspondante. Si les conditions d'une entraide judiciaire ne peuvent être remplies à cause de la faillite des structures de l'Etat concerné, cette disposition restera lettre morte. Le TPF souligne par ailleurs que les formulations des let. a et c se contredisent : en cas de défaillance de l'appareil judiciaire de l'Etat d'origine (let. c), celui-ci ne peut demander un blocage (au sens de la let. a). Le TPF propose donc de reformuler le titre de l'art. 4 et de compléter l'al. 1, let. a.

Pour TI Suisse, le point faible réside dans le fait qu'il est, sous l'angle diplomatique, très délicat de déclarer un Etat en situation de défaillance (« failed state »). Ce type de déclaration unilatérale serait pris pour un affront par l'Etat concerné, mais pas seulement.

L'OdA GE considère la let. d – et d'ailleurs l'art. 4 dans son ensemble – comme inacceptable en raison du flou de sa formulation. L'exigence de l'illicéité est complètement passée sous silence, ce qui crée la possibilité de bloquer des valeurs patrimoniales en vue de leur confiscation indépendamment du caractère licite ou non de leur origine.

ZH salue expressément la nouvelle réglementation prévue à l'al. 2, qui permet de bloquer et de confisquer les avoirs de potentats lorsque l'entraide judiciaire n'est pas possible avec l'Etat d'origine parce que celui-ci ne se conforme pas suffisamment aux exigences en matière de droits de l'homme. En effet, sans cette disposition légale, les avoirs douteux retomberaient entre les mains des personnes qui les avaient, selon toute vraisemblance, soutirés illicitement à l'Etat d'origine. La SSDP partage cet avis : une telle conséquence irait à l'encontre des intérêts de la Suisse et de sa place financière.

AG, TI, le PS, GPS, la DB et la CAPS approuvent explicitement la nouvelle réglementation énoncée à l'al. 2. Le PS y voit une concrétisation importante de la pensée qui sous-tend la LRAI. Pour la DB, cette disposition se propose d'élargir quelque peu le cercle des pays auxquels pourrait s'appliquer la procédure en confiscation déjà prévue par la LRAI ainsi que du renversement de la charge de la preuve. Cet élargissement, particulièrement bienvenu dans le contexte actuel puisqu'il s'appliquerait au cas de l'Egypte, n'en demeure pas moins très limité. S'ils saluent cet article, les Verts, TI Suisse et la DB déplorent toutefois la

formulation restrictive de l'al. 2. Il est proposé de supprimer la condition selon laquelle les valeurs patrimoniales doivent déjà avoir été bloquées en vertu de l'art. 3. La DB propose en outre un complément à l'al. 2²³.

GE estime que l'al. 2 ne règle pas les cas dans lesquels l'Etat d'origine ne demande pas l'ouverture d'une procédure d'entraide judiciaire, lacune qu'il convient de combler. L'avant-projet de loi doit donc aussi permettre une confiscation dans l'hypothèse où l'Etat concerné n'a pas formulé de demande d'entraide judiciaire et n'en formulera très vraisemblablement pas.

Aux yeux du PLR GE, l'al. 2 pose un grave problème : dans les cas où les tribunaux ne peuvent donner suite à une demande d'entraide judiciaire pour cause de violation de droits fondamentaux, le pouvoir exécutif vient en aide au pays qui a enfreint ces droits. La FSA et l'OdA GE rejettent également l'al. 2, le second le considérant comme un moyen de contourner l'entraide judiciaire.

Art. 5 (Adaptation des listes)

SO souligne les compétences très étendues accordées pour adapter les listes. Au final, c'est au niveau politique qu'est décidée l'attribution de telles compétences à un département.

L'ASB souhaite que la pratique soit transposée dans l'avant-projet ; elle demande donc de compléter les compétences accordées au DFAE à l'al. 1 par la formulation suivante : « en coordination avec d'autres autorités ».

Le GCO souhaite que la publication des listes dans une ordonnance soit coordonnée avec le SECO. Dans cette perspective, l'administration doit proposer un « guichet unique » d'information, avec possibilité de souscrire à un système d'alertes. Ce guichet indiquerait simplement la source de l'ordonnance (SECO ou DFAE). La publication par des médias différents rend l'accès à l'information difficile et crée une certaine insécurité.

Les Verts ne comprennent pas pourquoi le DFAE peut radier de la liste des personnes qui y avaient été ajoutées à des fins de coordination internationale ou pour sauvegarder les intérêts de la Suisse. La DB peine elle aussi à comprendre les raisons qui devraient permettre au DFAE de radier des personnes ayant été portées sur de telles listes pour ces mêmes raisons. Elle demande, à l'instar de TI Suisse, de biffer « ou radier » de l'avant-projet de loi.

Le PS salue, pour des raisons tenant aux principes de l'Etat de droit, la possibilité d'adapter les listes. Il s'interroge toutefois sur le droit d'être entendu : selon lui, les organisations compétentes en la matière qui sont intéressées devraient être entendues avant toute

²³ « ... pour autant que les conditions b à d du premier alinéa soient remplies. »

radiation. Il demande donc d'ajouter un al. 3 dont le libellé serait le suivant : « Le Conseil fédéral tient une liste d'organisations non gouvernementales compétentes en la matière, associations de victimes du pays d'origine comprises, qu'il informe des adaptations des listes prévues et auxquelles il confère le droit, en tant qu'*amicus curiae* (« ami de la Cour »), de se prononcer contre la radiation de personnes physiques ou morales ou de proposer l'ajout de personnes physiques ou morales, au moyen d'une " déclaration de tiers " ».

Art. 6 (Durée du blocage)

Concernant l'al. 2, l'ABPS estime qu'il conviendrait d'évoquer aussi l'hypothèse dans laquelle le blocage provisionnel pourrait être levé parce qu'il s'est révélé infondé, notamment en cas de radiation du nom d'une personne visée de l'annexe à une ordonnance. La confiscation définitive des avoirs bloqués n'est en effet pas la seule issue possible.

Selon l'ASG, la durée maximale de blocage de dix ans contredit l'obligation de célérité relevant du droit international en vertu de l'art. 6 CEDH et porte atteinte à la garantie de la propriété dans une mesure disproportionnée. L'ASG estime qu'une durée maximale de blocage de cinq ans serait plus appropriée. Si ce délai approche de son échéance, il doit être de la compétence d'une autorité judiciaire de le prolonger. L'OdA GE est lui aussi d'avis que l'art. 6 contrevient à l'obligation de célérité, et que le blocage de valeurs patrimoniales à titre conservatoire doit être remplacé le plus rapidement possible par une procédure judiciaire.

D'une manière très générale, le GCO souligne qu'il conviendrait de coordonner les modalités et la durée des différents types de blocage pouvant concerner les mêmes valeurs patrimoniales.

Selon le PS, la limite temporelle d'un blocage se justifie pour des motifs relevant de l'Etat de droit. Pour lui, la durée proposée dans l'avant-projet ne doit pas être réduite, et il propose une formulation des al. 1 et 2 qui concorde avec la proposition correspondante d'Alliance Sud.

Art. 7 (Obligation de communiquer et de renseigner)

L'ASB, Genève Place Financière et l'ABPS considèrent que la condition d'avoir « connaissance », prévue à l'al. 1, va trop loin. Pour Genève Place Financière, il convient de la biffer. L'ABPS souligne que d'anciens employés de banque pourraient vouloir se venger, ce que pourrait encourager le projet de loi. Une reformulation en conséquence de l'art. 1 est demandée. L'ASB estime que la banque ne devrait être tenue de communiquer que le nom des personnes que le DFAE a inscrites sur une liste de blocage, les éventuelles autres transactions suspectes étant alors identifiées et annoncées via la LBA. La « connaissance » doit en outre se concentrer sur les valeurs patrimoniales détenues en Suisse, faute de quoi le droit étranger serait enfreint. Il n'est guère possible de bloquer des valeurs patrimoniales détenues à l'étranger. Une proposition de formulation correspondante va dans ce sens.

L'ABPS souligne elle aussi qu'il ne doit pas s'agir de « fonds gérés en Suisse », mais de valeurs patrimoniales « déposées en Suisse ». Genève Place Financière se rallie à l'avis de l'ABPS en proposant une formulation correspondante.

L'ASB et UBS apprécieraient qu'il ne soit pas nécessaire de faire les déclarations une double fois. Ainsi, lorsqu'un intermédiaire financier communique des informations en vertu de la LBA ou sur la base du présent avant-projet, son obligation doit être considérée comme remplie. Il doit incomber à l'Etat et non à la banque de coordonner les informations. Des propositions de formulation concrètes demandent d'adapter les al. 1 et 4 dans la perspective de la création d'un « guichet unique » ou de supprimer l'al. 4 sans le remplacer. Selon UBS, le MROS (dans sa fonction de guichet unique pour la transmission des informations) doit être tenu de transmettre au DFAE ou au SECO les informations qu'il reçoit.

L'ASG déplore elle aussi que l'avant-projet ne règlemente pas les compétences entre le DFAE et le MROS, ni ne coordonne les annonces aux services mentionnés. La plupart du temps, il ne sera pas possible de faire la lumière sur un soupçon fondé concernant l'origine illicite des valeurs patrimoniales, d'où le dépôt presque systématique d'annonces auprès de deux autorités différentes. Outre un surcroît de travail administratif, il existe un risque que les autorités concernées donnent des instructions contradictoires mettant en jeu la sécurité juridique. L'ASG apprécierait une solution prévoyant la notification des communications à une seule autorité fédérale. Le MROS lui paraît être le service tout indiqué en raison du caractère plus complet des communications selon la LBA.

VD, l'USAM, le CP, la SSDP, l'ABPS, Genève Place Financière et la CAPS (cette dernière se référant au manque de convivialité à l'égard du client) se prononcent aussi en faveur de la création d'un « guichet unique » au sein du MROS. Selon l'USAM, plusieurs autorités sont concernées, en particulier le DFAE, le MROS et le SECO ; le projet de loi doit règlementer les compétences de façon plus précise et, le cas échéant, prévoir la création d'un « guichet unique ».

Le PS salue explicitement les obligations prévues. Sans elles, l'avant-projet serait difficilement applicable.

Le GCO propose de remplacer le terme « obligation de communiquer », qui fait écho à l'art. 9 LBA, par celui d'« obligation de déclaration », qui serait en outre en ligne avec les termes « déclarer » et « déclaration » figurant dans le reste de l'art. 7. A titre d'alternative, il propose d'employer les termes « obligation d'annoncer », « annoncer » et « annonce ». Il y a lieu de préciser que le devoir d'annonce devrait s'étendre aux autorités, notamment aux registres fonciers et du commerce. Celles-ci ne « détiennent » ou ne « gèrent » pas des valeurs patrimoniales de tiers, mais elles ont un rôle déterminant dans le pouvoir de disposition

exercé sur certaines valeurs patrimoniales. D'un point de vue juridique, le GCO ne s'oppose pas à l'al. 4, mais attire toutefois l'attention sur la situation parfois compliquée pour les intermédiaires financiers. Elle demande des règles plus précises de spécialité et de subsidiarité concernant les mesures telles que l'obligation de communiquer/d'annoncer, la titularité du blocage de compte, la titularité de l'interdiction d'informer, requêtes liées à des informations et documents. Elle propose par ailleurs l'ajout d'un al. 5 stipulant que l'intermédiaire financier est tenu d'informer la FINMA par analogie aux principes énoncés à l'art. 31 OBA-FINMA²⁴.

L'OdA GE estime que l'art. 7 contredit les dispositions en vigueur relatives au secret professionnel, et que l'al. 1 en particulier s'oppose à l'art. 321 CP²⁵.

Pour TI Suisse, l'approche prévue à l'al. 4 n'est pas cohérente : soit l'intermédiaire financier a rempli ses obligations de diligence lors de l'admission d'un client et a informé le MROS, soit il est parvenu à la conclusion qu'il n'avait pas besoin de faire une communication. La chute d'un potentat ne devrait rien changer à l'évaluation faite en l'espèce. Dans la pratique, il se peut toutefois qu'un intermédiaire financier fasse alors quand même une communication à titre préventif au MROS même s'il ne dispose pas de faits nouveaux concernant l'origine des fonds. Ne pas avoir satisfait intégralement aux obligations de diligence pourrait être assimilé à un aveu. TI Suisse estime que la réglementation prévue dans l'avant-projet permet à l'intermédiaire financier d'échapper, par une annonce a posteriori, à une amende pour avoir contrevenu aux obligations de diligence selon la LBA. Or, ce n'est pas ce que souhaite le législateur. Il est donc proposé d'inscrire la transmission automatique d'informations et de données personnelles à l'art. 22, al. 2, de l'avant-projet de loi. La DB fait des commentaires analogues, ajoutant que l'avant-projet joue en quelque sorte l'élément déclencheur d'une communication de soupçon fondé. Elle plaide elle aussi en faveur d'une reformulation de l'art. 22 en y introduisant pour le DFAE une obligation d'annonce spontanée aux instances concernées plutôt qu'à celles qui en font la demande uniquement.

²⁴ Art. 31 Information : ¹L'intermédiaire financier informe la FINMA des communications adressées au Bureau de communication qui concernent des relations d'affaires comportant d'importantes valeurs patrimoniales ou lorsqu'il y a lieu de penser, au vu des circonstances, que l'affaire ayant entraîné la communication aura des conséquences sur la réputation de l'intermédiaire financier ou sur celle de la place financière. ²Lorsque un intermédiaire financier informe un autre intermédiaire financier en vertu de l'art. 10a LBA, il consigne ce fait sous une forme appropriée.

²⁵ Violation du secret professionnel

ICAR est d'avis que l'absence de règles cohérentes ainsi que de mécanismes de coordination clairs entre cette multiplicité des devoirs est propre à avoir un impact négatif sur l'ensemble du système préventif.

Art. 8 (Administration des valeurs patrimoniales bloquées)

Le principe énoncé dans l'al. 1 veut que les intermédiaires financiers administrent les valeurs patrimoniales de manière à ce qu'elles ne se déprécient pas. Or, pour ZH, cet alinéa ne règle pas clairement les cas où ces fonds sont gérés par un tiers (gestionnaire de fortune indépendant, p. ex.). ZH estime donc légitime de préciser que les mandats de gestion de fortune confiés à des tiers sont caducs pendant la durée d'un blocage.

Pour SO, la question se pose de savoir s'il est objectivement justifié que l'administration des avoirs bloqués soit confiée aux personnes et aux institutions mentionnées à l'al. 1, alors que, dans le cadre de la procédure pénale et de la procédure d'entraide judiciaire, la responsabilité du placement des valeurs patrimoniales séquestrées revient à une autorité (direction de la procédure)²⁶.

L'ASB considère que l'art. 8 n'est pas applicable. Se posent notamment les questions suivantes : comment une banque doit-elle placer les valeurs patrimoniales de manière à ce qu'elles produisent le meilleur rendement ? Que se passerait-il si une augmentation du rendement se révélait impossible du fait de la conjoncture, et qui en assumerait alors la responsabilité ? L'art. 8 n'énonce pas clairement quelles sont les possibilités de placement à la disposition de la banque et celles qui sont autorisées. En outre, aucune procédure n'est explicitement prévue pour les cas où les valeurs patrimoniales sont administrées par des tiers. L'ASB estime que, dans ce contexte, c'est la pratique éprouvée du Ministère public de la Confédération qui doit être reprise, la décision finale devant ici être prise par le DFAE et non par l'intermédiaire financier. Elle propose la formulation suivante : « ¹Les valeurs patrimoniales bloquées *doivent continuer d'être administrées dans l'intérêt du client et sur mandat de celui-ci, sauf si les placements effectués conduisent à une dilution ou à une dépréciation des valeurs patrimoniales bloquées en vertu de la présente loi.*²En cas de risque de *dilution ou de dépréciation des valeurs patrimoniales bloquées...* ».

L'ABPS rappelle une fois encore que les mesures de blocage ne peuvent s'appliquer qu'aux valeurs patrimoniales déposées en Suisse. Elle insiste elle aussi sur la divergence entre « ne se déprécient pas » et « produisent un rendement » ; cette proposition équivaut à ses yeux à la quadrature du cercle. Si le Conseil fédéral décide de bloquer des valeurs patrimoniales, c'est à lui qu'incombe l'entière responsabilité de leur administration. Ou alors, ce qui paraît

²⁶ Art. 2 de l'ordonnance sur le placement des valeurs patrimoniales séquestrées, RS **312.057**

plus judicieux à l'ABPS, il délègue aux intermédiaires financiers la tâche de remplir leurs obligations contractuelles à l'égard de leurs clients. Il faudrait alors se référer aux normes existantes. Genève Place Financière est aussi d'avis que, si le Conseil fédéral décide de bloquer des avoirs, il doit soit assumer entièrement la responsabilité de leur gestion soit laisser les intermédiaires financiers continuer à assumer les obligations contractuelles qui leur incombent.

Le GCO propose d'adopter une ordonnance d'exécution qui règle les modalités de gestion des avoirs bloqués. Il soumet plusieurs propositions concrètes à intégrer soit dans l'ordonnance mentionnée soit directement dans l'art. 8, al. 1. Dans ce contexte, il établit une distinction particulière entre les cas dans lesquels existe un mandat de gestion de fortune et les cas dans lesquels aucun mandat n'a été délivré. Il souligne aussi la contradiction entre les formulations « ne se déprécient pas » et « produisent un rendement » et souhaite que les principes énoncés dans la circulaire ASB n° 1429 D du 26 mars 1999²⁷ soient repris dans l'avant-projet de loi ou dans une ordonnance d'exécution topique.

Le PS salue les prescriptions relatives à l'administration des valeurs patrimoniales bloquées, tout en estimant primordial d'exclure la responsabilité de la Confédération dans tous les cas. Ainsi, dans la mesure où elle a observé les obligations de diligence usuelles, la Confédération ne doit pas être tenue pour responsable d'une éventuelle dépréciation des avoirs bloqués.

Tant la CAPS que la SSDP sont d'avis que les règles de subsidiarité contenues dans l'al. 4 ne posent pas de problème.

Art. 9 (Libération de valeurs patrimoniales bloquées)

SO déplore la formulation approximative de l'avant-projet et apprécierait qu'elle soit précisée. Au final, la décision d'attribuer à un département des compétences si étendues doit se prendre au niveau politique.

VS remarque que, au vu des objectifs poursuivis par le projet de loi, la libération de valeurs patrimoniales bloquées ne devrait intervenir que de manière très restrictive, c'est-à-dire dans des cas exceptionnels.

Art. 10 (Solution transactionnelle)

Pour l'USS et Alliance Sud, une solution transactionnelle n'est acceptable que si elle est rendue publique à la fois dans le pays d'origine et en Suisse dans les langues officielles respectives. Une telle procédure permettrait au moins d'encourager des résultats de

²⁷ Concernant les directives du 24.03.1999 du groupe de travail criminalité économique de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) sur l'administration des valeurs patrimoniales confisquées

négociations en phase avec la volonté de la population du pays d'origine. Allianz Sud est d'avis que les solutions négociées doivent cependant rester des exceptions, et qu'il convient, dans la mesure du possible, de les éviter.

Le PS estime lui aussi qu'une solution transactionnelle doit rester exceptionnelle et ne doit en aucun cas devenir la règle. Faute de quoi elle représenterait parfois la seule issue pour débloquer une procédure et la faire aboutir dans un délai raisonnable. Il propose de préciser dans la loi le caractère exceptionnel de la solution transactionnelle. Le but lui-même, à savoir l'accélération de l'entraide judiciaire, doit aussi y figurer en tant que condition impérative. Le PS renonce par contre à la publication des éléments clés des solutions transactionnelles, afin d'éviter que de tels arrangements ne portent préjudice à des cas similaires.

Les Verts invitent à biffer la possibilité d'une solution transactionnelle, car celle-ci va à l'encontre du projet législatif en donnant aux potentats la possibilité de conserver, en manœuvrant habilement, une partie de la fortune qu'ils ont amassée illégalement. TI Suisse et la DB émettent elles aussi, pour les mêmes raisons, des réserves importantes à l'encontre de cet article et en demandent la suppression. Outre le fait qu'il peut inciter les potentats à empêcher l'entraide internationale, l'art. 10 pourrait aussi permettre aux intermédiaires financiers de se soustraire à leurs responsabilités.

Art. 11 (Mesures de soutien – Principe) et art. 12 (Assistance technique)

Pour VS, l'extension des mesures de soutien est la bienvenue. Ce canton souligne que la formulation potestative laisse une marge d'appréciation importante. Alliance Sud et l'USS saluent elles aussi explicitement ces dispositions.

Pour ICAR, les art. 11 et 12 vont au-delà des mesures de soutien prévues dans la LRAI et offrent aux autorités suisses des possibilités concrètes de fournir une assistance indispensable aux Etats qui le demandent. L'avant-projet consolide ainsi dans une loi au sens formel la pratique helvétique dans ce domaine.

Le PLR GE considère l'art. 12 comme problématique puisqu'il permet au DFAE de dispenser des conseils juridiques à des Etats qui, par définition, ne respectent pas les principes élémentaires des droits de l'homme. Il paraîtrait, et c'est particulièrement inquiétant, que de telles pratiques seraient déjà mises en œuvre par le DFAE.

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

Les cantons de ZH, AG, TI, LU et VS saluent explicitement cette réglementation, eu égard notamment à l'image de la place financière suisse et à une extension du droit d'entraide judiciaire justifiée par des motifs de politique étrangère. ZH pose la question de la valeur

d'une confirmation de la part de l'Etat d'origine dans la pratique, sachant qu'il sera pour ainsi dire impossible d'en vérifier l'observation.

Selon SO, il revient aux politiques de décider si la transmission d'informations bancaires en dehors de la procédure d'entraide judiciaire est conforme aux principes de l'Etat de droit. Il ne comprend par ailleurs pas pourquoi le DFAE ne peut communiquer des informations en cours de procédure pénale qu'après concertation avec l'autorité de poursuite pénale compétente plutôt qu'avec le consentement explicite de celle-ci.

VD émet des réserves concernant les modalités prévues à l'art. 13. Il lui paraît important de bien préciser le texte de la loi de manière à ce que la présomption d'innocence et les droits des tiers soient suffisamment garantis et que des données sensibles, notamment bancaires, soient effectivement utilisées dans le cadre de procédures respectant l'Etat de droit.

Pour l'ASB et UBS, il n'est pas acceptable que des informations bancaires soient communiquées à l'Etat d'origine si les conditions matérielles requises pour l'octroi de l'entraide judiciaire ne sont pas remplies. En effet, l'utilisation de ces informations conformément aux prescriptions légales pertinentes ne serait alors pas garantie, et leur transmission pourrait mettre en danger l'intégrité physique et financière des personnes concernées. La marge d'appréciation est trop importante. L'échange d'informations ne doit avoir lieu que lorsque la situation politique s'est stabilisée et que l'entraide judiciaire est possible. Aux yeux de l'ASB, l'art. 13 doit explicitement prévoir qu'avant de communiquer des informations, les exigences matérielles requises pour l'octroi de l'entraide judiciaire doivent être remplies. Ces informations doivent en outre être transmises sous le couvert de l'anonymat afin d'éviter toutes représailles à l'encontre des personnes et des banques concernées. L'ASB soumet une proposition de formulation de l'al. 1. UBS demande que l'art. 13 soit supprimé ou reformulé²⁸.

L'USS, les Verts et le PS saluent la possibilité de transmettre des informations à l'Etat d'origine pour lui permettre d'adresser une demande d'entraide judiciaire. Aux yeux du PS, il s'agit d'une clause essentielle pour qu'une procédure soit conforme aux principes d'un Etat de droit. Il estime néanmoins le libellé trop restrictif et invite à biffer la notion de « nécessaire » à l'al. 1 : la communication d'informations à l'Etat d'origine doit au contraire aider ce dernier à adresser une demande d'entraide judiciaire à la Suisse ou à compléter une telle demande.

²⁸ Art. 13 : « Dans les cas où l'entraide judiciaire spontanée est impossible en raison d'irrégularités formelles, les autorités d'entraide judiciaire suisses peuvent communiquer des informations à l'Etat d'origine sous forme de rapport. (Traduction libre, original en allemand seulement)

Le PDC estime que le DFAE dispose d'une trop grande marge d'appréciation dans le cadre de la transmission d'informations. Il rejette la possibilité de transmettre des données bancaires de manière illimitée avant une demande d'entraide si certaines conditions matérielles ne sont pas réunies. Le fait qu'un Etat, après un renversement politique, a la volonté et la capacité d'engager des relations d'entraide judiciaire ne signifie pas nécessairement que la situation s'est stabilisée à moyen ou à long terme. En cas de nouveau coup d'Etat, les informations déjà transmises risquent d'être employées à d'autres fins en dépit de la restriction d'utilisation et de l'interdiction d'utiliser des moyens de preuve. C'est pourquoi le projet de loi devrait contenir une réglementation selon laquelle les informations ne peuvent être transmises qu'à des conditions très restreintes.

Pour le PLR, ce projet va trop loin, notamment au niveau de l'entraide judiciaire. La Suisse n'a pas à fournir des informations aux Etats d'origine avant une demande d'entraide. Aux yeux du PLR GE, l'art. 13 est inacceptable et enfreint la loi sur l'entraide judiciaire, puisqu'il permet à la Suisse de fournir des informations à un Etat qui ne respecte pas les droits de l'homme.

L'USAM, l'ABPS, Genève Place Financière, le CP et la CAPS estiment que la transmission d'informations en amont et en dehors de l'entraide judiciaire va trop loin. Selon l'ABPS, le DFAE n'est pas compétent dans ce domaine ; pour l'USAM, le CP et la CAPS, il n'y a pas non plus de garantie que les informations seront utilisées de manière adéquate dans une procédure conforme aux principes de l'Etat de droit. Ils demandent par conséquent que l'avant-projet soit impérativement remanié.

La SSDP souligne elle aussi l'impossibilité de fait de vérifier que les conditions sont bien remplies. Toutefois, bien que consciente du problème et dans l'intérêt de la place financière suisse, elle ne s'oppose pas à cet article.

L'ASG demande que le projet de loi mentionne explicitement l'interdiction de transmettre à l'Etat d'origine le nom des personnes à annoncer. Il ne doit être possible de transmettre des informations bancaires sans demande préalable que moyennant la garantie qu'elles seront utilisées dans le respect des principes de l'Etat de droit et qu'elles ne seront pas divulguées de manière illicite à des tiers. La garantie de l'Etat de droit doit être inscrite dans la loi en tant qu'exigence minimale, et la protection des personnes directement concernées et des tiers impliqués doit être assurée. Dans cette optique, l'ASG propose un complément à l'art. 13.

Le GCO s'interroge sur la nécessité de l'al. 6, cette règle générale figurant déjà dans une autre base légale spécifique.

Selon l'OdA GE, les al. 1, 2 et 3 contournent les conditions de recevabilité de l'art. 67a EIMP²⁹. La communication d'informations est arbitraire et peut intervenir en dehors de tout contrôle judiciaire. En plus de contourner le droit en vigueur, ces dispositions violent les droits des personnes concernées. L'OdA GE considère comme particulièrement grave la transmission d'informations à un Etat à qui l'on refusera peut-être l'entraide judiciaire par la suite parce qu'il ne remplit pas les conditions minimales requises.

Cette disposition est inacceptable aux yeux de la FSA ; c'est pourquoi elle préconise sa suppression. A son avis, la transmission d'informations sans possibilité de recours préalable va à l'encontre de la protection de la propriété et de la garantie du droit d'être entendu. En outre, elle risque de toucher des tiers, d'autant que le projet de loi ne contient aucune restriction à cet égard. Par ailleurs, l'art. 13 induit une inégalité de traitement, puisqu'un Etat « défaillant » serait privilégié et recevrait les informations en question, tandis qu'un Etat « non défaillant » n'obtiendrait pas ces informations car leur communication serait assimilée à une recherche détournée d'informations (« fishing expedition »)³⁰. Il serait en outre impossible de se fier aux garanties données. Les mesures de soutien appliquées jusqu'à ce jour sont manifestement suffisantes. La mise en œuvre de la disposition en question pourrait aussi inciter les Etats « défaillants » à adopter une attitude passive en matière d'entraide judiciaire et à prétendre ne pas pouvoir remplir les conditions nécessaires à l'octroi de l'entraide judiciaire.

Alliance Sud, TI Suisse, la DB et ICAR se félicitent de l'art. 13 sur le fond. Toutefois, les conditions qu'il contient sont formulées de manière trop restrictive aux yeux d'Alliance Sud et de la DB. Pour Alliance Sud, elles ne sont pas applicables en l'état. Le flou subsiste quant à la manière dont l'Etat d'origine doit faire valoir de façon convaincante qu'il a la volonté et la capacité d'engager et de maintenir des relations d'entraide judiciaire. ICAR souligne en outre le caractère novateur et proactif de la disposition. Celle-ci permet en effet de mieux soutenir les Etats d'origine dans leurs efforts en vue de satisfaire aux conditions requises pour l'octroi de l'entraide judiciaire. Compte tenu des expériences faites et de l'importance d'une telle possibilité, ICAR est d'avis que la suppression de l'art. 13 affaiblirait considérablement la portée du projet de loi.

Art. 14 (Confiscation de valeurs patrimoniales – Procédure)

Comme il l'a déjà fait pour l'art. 1, le canton de ZH demande de compléter l'art. 14 en spécifiant que peuvent être confisquées non pas les valeurs patrimoniales d'origine illicite,

²⁹ Transmission spontanée de moyens de preuve et d'informations

³⁰ Recherche indéterminée de preuves ou enquête exploratoire

mais celles qui ont été acquises par le biais d'actes de corruption, de détournement de fonds ou d'autres crimes. ZH propose en outre de laisser de côté l'exigence du pouvoir de disposition énoncée à l'al. 2, let. a, lorsque les valeurs patrimoniales confisquées doivent avoir été bloquées en vertu de l'art. 4.

VS estime que la formulation utilisée à l'al. 2 ne fait pas clairement ressortir si les trois conditions posées par cette disposition revêtent un caractère cumulatif.

Le TPF regrette que la compétence pour la confiscation soit confiée non pas au TPF, mais au TAF. Certes, il est vrai que la procédure applicable au projet de loi relève du droit administratif. Néanmoins, les notions juridiques et les principes jurisprudentiels qui régissent le fond de la procédure ont essentiellement trait à des éléments du droit pénal et du droit de l'entraide pénale internationale, domaines qui relèvent déjà de la compétence du TPF. Le transfert de cette nouvelle compétence au TPF assurerait une « unité de doctrine » et une efficacité, d'une part, et tiendrait mieux compte de la volonté du législateur, d'autre part. Dans le domaine pénal, celui-ci a en effet déjà soumis à la juridiction du TPF certaines formes de criminalité elles aussi visées par la LBRV, notamment le blanchiment ou la corruption. Il a également attribué au TPF le rôle de première instance dans le domaine de l'entraide pénale internationale.

L'ASB et UBS font état d'une divergence par rapport à l'art. 74a EIMP. Matériellement, le projet devrait prévoir les mêmes règles que pour l'entraide judiciaire ordinaire. L'art. 14 devrait donc uniquement renvoyer à la confiscation au titre de l'entraide judiciaire au sens de l'art. 74a EIMP, sans poser d'autres conditions. Dans cette perspective, une proposition de formulation est soumise.

Aux yeux de l'ASG et de l'OdA GE, le projet de loi n'énonce pas clairement les directives censées régir le caractère licite ou illicite de l'origine des valeurs patrimoniales. Ce point doit être éclairci car le projet de loi n'évolue pas uniquement du point de vue du droit pénal. Etant donné l'intervention massive dans le constitutionnel de la propriété, les conditions prévalant à la confiscation doivent être clairement définies dans la loi. Dans le cas contraire, celle-ci contrevient à l'Etat de droit et relève de l'arbitraire. La notion générale de l'origine illicite des valeurs patrimoniales ne suffit pas à justifier une confiscation. Le flou réside également quant au droit à appliquer pour estimer l'illicéité. L'ASG comme l'OdA GE proposent des formulations concrètes pour l'art. 14.

Pour le PLR, les art. 14 et 15 violent le principe de la présomption d'innocence et, d'une manière générale, le texte se fonde sur des notions juridiques imprécises. Se pose également la question de savoir qui détermine le degré de corruption dans l'Etat d'origine étant donné qu'une majorité de pays répondent aux critères énoncés.

Du point de vue du PS (en référence aux expériences positives de la France), il est indispensable, lors de la procédure de confiscation de valeurs patrimoniales, de garantir aux organisations non gouvernementales compétentes en la matière et aux organisations d'aide aux victimes le droit d'être entendu. Il propose dès lors un nouvel al. 5 précisant explicitement ce point. Selon TRIAL aussi, il est nécessaire, en référence aux art. 3, 4, 14, 16 et 20, de permettre aux victimes, seules ou par le biais d'une organisation reconnue par la loi, d'avoir qualité de partie pour déclencher la procédure de blocage et de confiscation.

Art. 15 (Présomption d'illicéité)

Le canton de GE se félicite en particulier de ce que l'avant-projet instaure une procédure de confiscation administrative potentiellement très efficace du fait d'un renversement systématique de la charge de la preuve établissant l'origine illicite des avoirs. Il trouve toutefois la formulation de l'al. 1 très restrictive et demande de remplacer « en relation avec l'exercice » par « durant l'exercice », faute de quoi le renversement de la charge de la preuve sera illusoire.

Selon le TPF, la présomption d'illicéité ne s'applique qu'aux cas prévus par le projet de loi – et donc limités. Compte tenu du but formulé de manière un peu moins restrictive à l'art. 1 du projet, il faut éviter une inégalité de traitement entre les Etats défaillants et ceux dont les dirigeants sont encore ou restent au pouvoir. La question se pose d'une approche plus globale de la présomption d'illicéité permettant d'englober également cette dernière hypothèse, notamment par l'inclusion de cette présomption dans une nouvelle disposition du code pénal.

L'ASB demande la suppression de l'art. 15, étant donné que les conditions de la confiscation sont déjà réglées à l'art. 14. En outre, l'al. 2 est incompatible avec la présomption d'innocence ainsi qu'avec la CEDH et la Cst. UBS formule les mêmes objections et propose d'inverser les conditions énoncées à l'art. 15, car les critères de l'illicéité sont cohérents et doivent être soutenus. Le renversement de la charge de la preuve ne doit toutefois pas entrer dans la réglementation légale. De ce fait, l'UBS soumet une proposition de reformulation demandant que les personnes concernées aient la possibilité de prouver le contraire.

Pour l'ABPS, l'OdA GE et la FSA, le renversement de la charge de la preuve est inacceptable, car il contrevient aux droits fondamentaux, au principe de la présomption d'innocence et à la garantie de la propriété. La FSA souligne la difficulté pour les personnes concernées d'établir l'origine licite des valeurs patrimoniales : si elles font l'objet d'une procédure arbitraire ou d'une arrestation, il peut leur être difficile d'accéder aux preuves requises.

L'ASG souligne elle aussi la difficulté d'apporter la preuve contraire requise à l'al. 2, en invoquant les limites temporelles généralement valables pour la conservation de documents

commerciaux ou bancaires. Compte tenu de l'imprescriptibilité (art. 14, al. 3), la confiscation est pour ainsi dire systématique en raison du risque d'absence de preuve. L'ASG recommande la suppression de l'imprescriptibilité ou – de préférence – du renversement de la charge de la preuve. L'UDC est elle aussi d'avis que l'apport de la preuve contraire est impossible, ou presque.

Les Verts demandent que la formulation relative à l'accroissement des valeurs patrimoniales de l'al. 1, let. a, soit libellée de manière analogue à celle de la Convention des Nations Unies contre la corruption : autrement dit, de biffer « exorbitant ». La DB et TI Suisse estiment elles aussi que la formulation est trop marquée par rapport à la convention de l'ONU et exigent qu'elle soit adaptée en conséquence³¹.

L'USS approuve explicitement le renversement de la charge de la preuve (par analogie avec la LRAI). Le PS, TI Suisse, la DB, Alliance Sud et ICAR le saluent expressément ou le soutiennent. Selon TI Suisse, ce renversement est novateur et contribue à résoudre les problèmes liés à l'apport de preuves. Toutefois, les restrictions énoncées à l'al. 1 limitent considérablement le champ d'application de la présomption d'innocence. Il serait donc judicieux d'élargir la présomption à tous les cas d'avares de potentats détenus en Suisse. Selon ICAR aussi, le renversement de la charge de la preuve est utile étant donné le contexte politique actuel. Les conditions énumérées à l'art. 15 sont cependant formulées de façon imprécise, ce qui risque de donner lieu à des problèmes d'interprétation.

Art. 16 (Droit des tiers)

L'ASG juge insuffisante la protection des tiers de bonne foi. La limitation aux droits réels est selon elle aléatoire. Les tiers de bonne foi ayant des liens économiques avec des proches de personnes politiquement exposées dans des Etats du tiers monde sont expropriés sans dédommagement par des décisions judiciaires suisses. Si la Suisse veut, en profitant de la procédure, refuser aux détenteurs de droits obligatoires qui sont de bonne foi la protection qui leur revient constitutionnellement, son propre ordre juridique se rapprocherait alors de celui d'un Etat de potentats. L'ASG énumère une série d'exemples démontrant que le secteur financier est particulièrement concerné par cette disposition. Elle soumet une proposition de formulation complétant l'art. 16.

L'OdA GE déplore la formulation trop imprécise de la let. b³².

³¹ « une augmentation substantielle » (« erhebliche Zunahme »)

³² « personne qui n'est pas proche de la personne politiquement exposée »

Pour le PS, il est choquant qu'il ne soit fait nulle mention des droits des victimes – contrairement à la réserve expresse des banques. Il demande que le projet soit repensé et propose de mentionner explicitement dans un nouvel art. 3 le droit des victimes à une indemnisation³³.

TRIAL prend position de façon détaillée sur l'art. 16. Pour cette association, il est inacceptable de fermer la voie à toute possibilité pour des victimes de potentiats d'obtenir la mise en œuvre de leur droit à un dédommagement. Le fait de privilégier des tiers, en particulier les banques, est non seulement injustifié du point de vue moral, mais aussi contraire aux règles de droit international public en matière de dédommagement des victimes. Compte tenu de la nécessité d'inscrire le droit des victimes de potentiats en général et leur droit à dédommagement en particulier dans le projet de loi, TRIAL propose une série d'adaptations des art. 16 et 17.

Art. 17 (Restitution de valeurs patrimoniales – Principe)

Selon le canton de ZH et l'ASB, il faut éviter que le nouveau régime fasse un usage abusif de la procédure de confiscation et de restitution en vue d'utiliser les valeurs patrimoniales à d'autres fins. Tous deux exigent une clause d'exclusion expresse destinée à protéger la procédure de restitution. Les formulations proposées³⁴ vont dans ce sens.

L'UDC met en doute le but fondamental du projet de loi. Pour elle, il est illusoire de croire que la restitution des valeurs patrimoniales bénéficiera à la population de l'Etat d'origine ou que l'état de droit en sortira amélioré. Elle estime que les fonds restitués tomberont aux mains du nouveau régime. Les mesures proposées réduiront la sécurité du droit et affaibliront la place financière : par crainte des mesures arbitraires, on évitera d'entretenir des relations avec les banques suisses.

Alliance Sud salue les modalités de restitution sur le fond. Cependant, la société civile de l'Etat d'origine doit être incluse dans la planification et la mise en œuvre des programmes et des projets. Cette exigence doit figurer dans un nouvel art. 17bis³⁵.

³³ Al. 3 (nouveau) : « Le droit des victimes à un dédommagement demeure réservé. » (Traduction libre, original en allemand seulement)

³⁴ Al. 2 (nouveau) : « La restitution des valeurs patrimoniales est suspendue s'il existe des doutes sur la capacité de l'Etat d'origine à réaliser les objectifs énoncés à l'al. 1 d'ici à la date de la restitution ou sur l'utilisation licite de ces valeurs patrimoniales dans l'Etat d'origine. » (Traduction libre, original en allemand seulement)

³⁵ « La restitution de valeurs patrimoniales selon la présente loi doit, dans la mesure du possible, contribuer à renforcer les organisations locales et indépendantes de la société civile. ».

S'exprimant sur l'art. 17, TRIAL soumet des propositions d'adaptation concrètes destinées à tenir compte du droit des victimes à dédommagement.

Art. 18 (Procédure)

L'USS réclame la pleine transparence dans le cadre de la procédure de restitution. Un accord de restitution avec l'Etat d'origine et les modalités définies par le Conseil fédéral doivent être publiées à la fois dans l'Etat d'origine et en Suisse, dans les langues officielles respectives. Le texte de la loi doit énoncer que les organisations de la société civile de l'Etat d'origine sont à impliquer, dans la mesure du possible, dans la planification des programmes. Les Verts, le PS, Alliance Sud, la DB et TI Suisse estiment eux aussi que la population civile doit être intégrée dans la planification, la mise en œuvre et la surveillance des programmes de restitution. Des propositions de formulation sont soumises en conséquence.

Les Verts, la DB et TI Suisse sont en outre d'avis que les avoirs ne doivent pas être utilisés pour rembourser des dettes. Des propositions de formulation concrètes sont également proposées dans ce contexte.

Art. 19 (Frais de procédure)

BL trouve le montant forfaitaire de 2,5 % au maximum incompréhensible et se demande si, dans le cas Duvalier par exemple, ce montant a suffi à couvrir les frais. Dans l'optique d'une explication exhaustive et transparente des répercussions financières sur les cantons, BL apprécierait qu'une réponse soit apportée aux questions posées et, partant, à l'aspect de la compensation des coûts.

VS considère comme tout à fait fondé de réglementer les frais en fonction des coûts occasionnés. Il propose toutefois de remplacer l'expression « frais d'assistance technique » par « frais de mesure de soutien », car l'assistance technique régie par l'art. 12 du projet ne représente qu'une partie des mesures de soutien, lesquelles comprennent en sus notamment la communication d'informations.

Pour les Verts, le PS, Alliance Sud et TI Suisse, il doit être possible de répercuter une partie des frais de procédure sur les intermédiaires financiers lorsque ceux-ci n'ont pas rempli leurs obligations de diligence. Cela en tenant compte de la situation concrète et des revenus réalisés grâce aux valeurs patrimoniales en question. Des propositions de formulation d'un nouvel al. 3 sont faites.

Art. 20 (Demande de radiation) et

art. 21 (Recours)

ZH et l'ASB constatent que le droit de recours devrait aussi s'appliquer dans le cadre de l'art. 13 (communication d'informations).

L'OdA GE est d'avis que l'al. 3 de l'art. 21 n'est pas conforme à l'art. 49, let. c, PA³⁶.

Comme pour l'art. 14, le PS demande que les organisations non gouvernementales compétentes en la matière jouissent du droit d'être entendues dans la procédure de recours également. Il soumet un nouvel alinéa allant dans ce sens. Alliance Sud estime elle aussi que lesdites organisations doivent avoir la possibilité d'ouvrir une action en confiscation et de participer à la procédure de recours. Sa proposition va dans le même sens.

Art. 22 (Collaboration entre les autorités)

Le PS, les Verts et TI Suisse considèrent comme trop restrictif le fait que l'échange d'informations nécessaires à l'exécution de la loi se fasse uniquement sur demande. Les informations devraient aussi pouvoir être communiquées spontanément entre autorités. Le PS, les Verts et TI Suisse proposent de compléter l'art. 22 en conséquence. La DB se prononce elle aussi en faveur de la transmission spontanée des informations et propose de biffer de cet art. le passage « qui en font la demande ».

Pour la CAPS comme pour la SSDP, cette disposition ne suscite pas d'autre remarque.

Pour l'OdA GE, par contre, l'al. 3 contrevient de façon inacceptable aux principes et aux conditions de l'entraide judiciaire.

Art. 27 (Compétence)

ZH est d'avis qu'en cas d'infraction criminelle ou délictueuse commise dans des situations sensibles (dont font partie le blocage et la restitution de valeurs patrimoniales d'origine illicite), c'est à un ministère public qu'il revient de mener l'enquête, et ce pour des raisons tenant aux principes de l'Etat de droit. Les investigations doivent se conformer au code de procédure pénale suisse. Les infractions selon l'art. 24 sont des délits passibles d'une peine privative de liberté de trois ans au plus. Certes, il est prévu que le DFF transmette alors les documents au Ministère public de la Confédération (MPC) à l'intention du TPF. Ce renvoi pour jugement, qui tient lieu d'accusation, est compliqué et peu efficace, car le MPC doit se plonger dans des dossiers constitués selon une procédure qui lui est étrangère. La CAPS et la SKS partagent l'avis du canton de ZH. Ces trois participants proposent que la procédure pénale selon la nouvelle base légale et le domaine sensible qu'elle contient soit soumise au CPP. Par ailleurs,

³⁶ RS 172.021

l'enquête et l'appréciation de la violation du blocage des avoirs selon l'art. 24, al. 1, reviennent au MPC et non, comme prévu à l'art. 27, au DFF.

5 Autres remarques des participants à la consultation

Selon ZH et la SSDP, le rapport entre les art. 17 à 19 du projet de loi et la LVPC n'est pas clair. Ni la loi ni le rapport explicatif ne s'expriment à ce sujet. ZH et la SSDP souhaitent qu'il soit établi si les dispositions de la LVPC s'appliquent au moins par analogie.

Selon TRIAL, la mise en œuvre du projet de loi dépend largement des appréciations politiques. Elle repose en premier lieu sur l'existence d'intérêts suisses, et non sur une appréciation juridique. Or, cela ne devrait pas être le cas, en particulier dans le cadre de la lutte contre l'impunité. TRIAL demande donc la modification des art. 3, 4, 14 et 16 ou du message par la prise en compte des engagements de la Suisse en matière de lutte contre l'impunité des criminels internationaux lors de l'évaluation du critère de « sauvegarde des intérêts de la Suisse ».

Les Verts et TI Suisse se réfèrent à des cas pouvant survenir dans la pratique et dans lesquels une entraide juridique n'est pas envisageable, par exemple lorsque le potentat est encore au pouvoir ou que l'entraide judiciaire est impossible en raison de la défaillance des structures de l'Etat concerné. Il faudrait alors examiner la solution d'un mécanisme indépendant de l'entraide judiciaire qui permettrait de confisquer les avoirs de potentats sur la simple base du droit suisse, par analogie avec l'art. 72 CP, qui prévoit la possibilité de confisquer les valeurs patrimoniales sur lesquelles une organisation criminelle exerce un pouvoir de disposition. Se référant au cas Abacha et à des propositions faites dans le passé par divers experts reconnus, la DB fait des suggestions qui vont dans le même sens. Elle propose dès lors d'ajouter dans le code pénal un art. semblable à l'art. 72 CP, qui reprendrait pour l'essentiel les dispositions de la LRAI. Le TPF soulève lui aussi la question de l'ajout d'un art. au CP dans sa prise de position sur l'art. 15 en relation avec la présomption d'illicéité.

Annexe :

Liste des participants à la consultation (avec abréviations)

Kantone / Cantons / Cantoni

Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH
Chancellerie d'Etat du Canton de Berne	BE
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Chancellerie d'Etat du Canton de Valais	VS
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Parti démocrate-chrétien	PDC
Parti écologiste suisse – Les Verts	Les Verts
Parti évangélique suisse	PEV
PLR. Les Libéraux-Radicaux	PLR
PLR. Les Libéraux-Radicaux Genève	PLR GE
Union démocratique du centre	UDC
Parti socialiste suisse	PS

Parti évangélique suisse PEV

Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

Union des villes suisses UVS

Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

economiesuisse

Union patronale suisse UPS

Union suisse des arts et métiers USAM

Association suisse des banquiers ASB

Association des banquiers privés suisses ABPS

Association suisse des gérants de fortune ASG

Fédération suisse des avocats FSA

Union syndicale suisse USS

Tribunaux et autorités fédéraux

Tribunal fédéral TF

Tribunal administratif fédéral TAF

Tribunal pénal fédéral TPF

Tribunal fédéral des brevets TFB

Organisations et milieux intéressés

Groupement des Compliance Officers de Suisse Romande et du Tessin GCO

UBS SA UBS

Ordre des avocats de Genève OdA GE

Genève Place Financière

Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse CAPS

Société suisse de droit pénal SSDP

Centre patronal CP

Alliance Sud

Transparency International Suisse TI Suisse

Juristes démocrates de Suisse JDS

Déclaration de Berne DB

Basel Institute on Governance, International Centre for Asset Recovery ICAR

Track Impunity Always TRIAL

Milieux intéressés à l'étranger

Egyptian Initiative for Personal Rights

Ministère de la justice égyptien

Autres abréviations

Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation, RS 172.061	LCo
Loi fédérale du 1 ^{er} octobre 2010 sur la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées, RS 196.1	LRAI
Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier, RS 955.0	LBA
Ordonnance du 8 décembre 2010 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, RS 955.033.0	OBA-FINMA
Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale, RS 351.1	EIMP
Code pénal suisse du 21 décembre 1937, RS 311.0	CP
Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007, RS 312.0	CPP
Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, RS 172.021	PA
Loi fédérale du 19 mars 2004 sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées, RS 312.4	LVPC