

Octobre 2025

Repenser l'utilisation par la Suisse des profits illicites tirés de la corruption d'agents publics étrangers

Andrew Dornbierer, Head, Policy and Research, ICAR, Basel Institute on Governance

Introduction

Entre 2011 et 2024, la Suisse a prononcé 14 ordonnances exécutoires au niveau fédéral à l'encontre de sociétés liées à la Suisse qui s'étaient livrées à des actes de corruption à l'étranger.¹ Dans le cadre de ces procédures, qui se sont toutes soldées par des règlements extrajudiciaires, les sociétés ont été condamnées à restituer un montant cumulé de **586'128'983 CHF** et **179'694'819 USD** de **profits illicites** qu'elles avaient obtenus grâce à des systèmes corruptifs mis en place à l'étranger.

Les efforts déployés par la Suisse pour réprimer la corruption d'agents publics étrangers sont louables, d'autant plus que la Suisse fait partie des rares États à s'engager activement dans la bataille contre cette infraction.

Néanmoins, ce *Policy Brief* soutient que **la Suisse pourrait tirer meilleur parti de ce succès pour renforcer son statut de leader mondial de la lutte anticorruption.**

Traditionnellement, pour la plupart des cas de corruption, la Suisse négocie des accords avec les États dans lesquels ces infractions se produisent pour partager avec eux le

produit de la confiscation. Ce n'est toutefois pas le cas lorsque les fonds confisqués proviennent de règlements d'affaires de corruption d'agents publics étrangers, qui jusqu'ici ont tous été conservés par l'État suisse.

Cette situation s'explique en partie par une disposition de la *Loi fédérale sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées* (LVPC), qui fait de la préexistence d'une coopération internationale avec un État étranger une condition de la négociation d'un accord de partage des produits illicites avec cet État. Cette disposition a involontairement entravé la négociation de tels accords dans les affaires de corruption d'agents publics étrangers car la coopération internationale est rarement sollicitée ou exigée des États où la corruption a lieu. En pratique, ce sont les entreprises elles-mêmes qui coopèrent avec les autorités pendant les procédures et leur fournissent les informations requises.

Par conséquent, il n'est jamais arrivé que des profits illicites remis par les entreprises à la Suisse dans des affaires de corruption d'agents publics étrangers soient partagés avec les États dans lesquels les actes de corruption avaient lieu. À la lumière de ce qui précède, le présent *Policy Brief* recommande à la Suisse de repenser ce processus afin de s'assurer que les profits tirés de la corruption d'agents publics étrangers soient soumis à un traitement comparable à ceux d'autres infractions de corruption internationale.

¹ Les détails de ces 14 cas figurent dans le Document de travail 59 du Basel Institute: 'Using corrupt proceeds to fight corruption: Rethinking how Switzerland uses illicit profits from foreign bribery,' disponible à l'adresse <https://baselgovernance.org/publications/wp-59>.



Qui profite du fait que les entreprises soient contraintes de restituer leurs profits issus de la corruption d'agents publics étrangers?

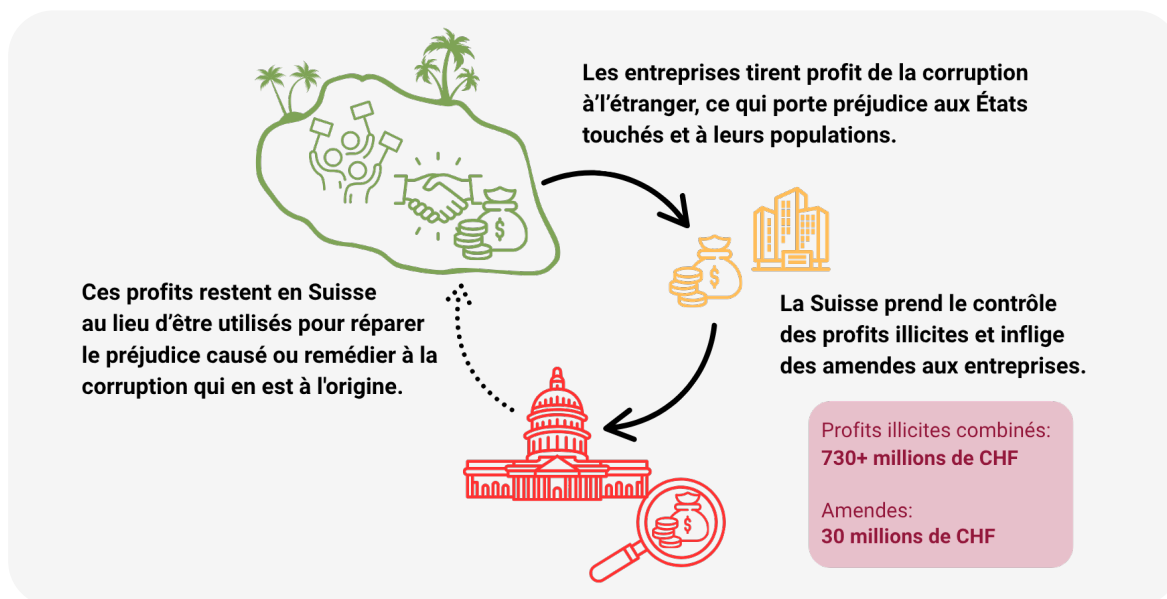


Figure 1: Aperçu général de la situation actuelle concernant les bénéfices tirés de la corruption d'agents publics étrangers.

Plus précisément, le *Policy Brief* soutient que la Suisse ne devrait conserver aucun des profits illicites qui:

1. ont déjà été transférés à la Trésorerie fédérale suisse dans ces 14 **affaires antérieures de corruption à l'étranger**; ou
2. seront transférés à la Trésorerie fédérale suisse dans toute **affaire future de corruption internationale** de ce type.

Le *Policy Brief* suggère plutôt à la Suisse de prendre certaines mesures législatives et administratives pour garantir que ces profits illicites puissent être **redistribués** conformément aux engagements politiques existants visant à réparer les dommages causés par la corruption, à faire respecter l'État de droit au niveau international et à encourager la prospérité et la compétitivité.²

Il recommande en particulier de réorienter ces fonds en visant les objectifs suivants:

- **réparer tout dommage matériel** subi dans ces affaires par les États dans lesquels la corruption a eu lieu (les «États touchés»); ou
- **atténuer les dommages immatériels plus généraux** subis par les États touchés et leurs populations en raison de ces actes de corruption en finançant des initiatives visant à:
 - a. **prévenir et dissuader** les pots-de-vin et la corruption, ou
 - b. **faire progresser le développement** de ces États.

Il préconise, si cela est impossible, que ces fonds soient utilisés pour **faire progresser les efforts de lutte contre la corruption à l'échelle mondiale** et **encourager un développement plus large**.

2 Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021-2024, Département fédéral des affaires étrangères, p. 13, disponible à l'adresse https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/publikationen.html/content/publikationen/fr/eda/schweizer-aussenpolitik/Strategie_BR_gegen_Korruption_2021-2024; GFAR Principles for Disposition and Transfer of Confiscated Stolen Assets in Corruption Cases, Principle 6, disponible à l'adresse <https://star.worldbank.org/sites/star/files/the-gfar-principles.pdf>; Stratégie de politique extérieure 2024-2027, Département fédéral des affaires étrangères, p. 35, disponible à l'adresse <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/publikationen.html/content/publikationen/fr/eda/schweizer-aussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie-2024-2027>.

Arguments clés

Plusieurs arguments clés expliquent pourquoi la Suisse devrait prendre de telles mesures.



Cela renforcerait la politique suisse en matière de rejet des produits de la corruption, ainsi que sa tradition de redistribution des avoirs confisqués
«La Suisse ne veut pas l'argent issu de la corruption»



Cela apporterait un financement indispensable à la lutte contre la corruption à l'étranger
Pour aider les pays à détecter et à enquêter sur la corruption par eux-mêmes



Cela avantagerait les entreprises suisses respectueuses de la loi
En rendant la corruption peu attrayante et en uniformisant les règles du jeu



Cela ferait de la Suisse une figure de proue de la lutte anticorruption
En établissant des normes pour l'utilisation du produit de la corruption d'agents publics l'étrangers à l'échelle mondiale

Figure 2: Quatre arguments clés en faveur de la réaffectation des profits illicites tirés de la corruption à l'étranger au profit des États touchés.

1. Une telle stratégie renforcera la politique de longue date de la Suisse en matière de rejet des produits de la corruption.

Depuis la vague d'indignation populaire qui a déferlé sur la Suisse en 1986 à la suite des révélations selon lesquelles l'ancien président des Philippines, Ferdinand Marcos, avait utilisé la Suisse pour dissimuler ses avoirs acquis illicitement, la Suisse cherche à lutter contre l'image selon laquelle elle tirerait activement profit des produits de la corruption internationale.³ Le pays a pris des mesures significatives pour y parvenir et est désormais très aguerri en matière de restitution des produits de la corruption en faveur des populations d'États lésés par ces agissements. Comme l'affirme sans ambages le Département fédéral des affaires étrangères dans un document de 2016 sur l'argent sale, «la Suisse ne veut pas l'argent issu de la corruption».⁴

Les produits issus de la corruption d'agents publics étrangers sont également constitués de fonds provenant d'actes de corruption. Par conséquent, en conservant les profits illicites tirés de ces infractions, la Suisse sape ces efforts et s'expose aux critiques qui l'accusent de tirer parti de la corruption internationale.

En outre, ces actes de corruption d'agents publics étrangers causent un préjudice important, tant matériel qu'immatériel, aux États dans lesquels ils sont commis. On peut donc soutenir que la Suisse jouit de cet avantage au détriment des États en question, qui sont tous des pays à revenu faible ou intermédiaire.

Comme le Conseil fédéral suisse l'avait déjà déclaré en 2001 dans son *Message concernant la loi sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées*, la conservation par la Suisse «des valeurs qui proviennent de la corruption de fonctionnaires étrangers» est «immorale».⁵ Selon cette norme claire, les profits de la corruption à l'étranger (c'est-à-dire la corruption d'agents de la fonction publique étrangers) ne devraient pas être conservés.

3 Département suisse des Affaires étrangères, «Pour que le crime ne paie pas: L'expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs illicites», Département suisse des affaires étrangères, 2016, disponible à l'adresse <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/droit-international-public/unrechtmaessig-erworbene-gelder.html>.

4 Ibid.

5 FF 2002 423 *Message concernant la loi sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées*, 24 octobre 2001, Conseil fédéral, 1.3.2.2 et 2.3.2, disponible à l'adresse <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2002/69/fr>.

Il convient donc d'engager des réformes législatives pour s'assurer que ces fonds sont traités en conformité avec la forte exigence morale de la Suisse quant à l'utilisation des produits confisqués dans le cadre d'affaires de corruption.

2. Il est urgent de financer le renforcement de la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers à l'échelle mondiale.

Au-delà d'assurer la cohérence de l'approche de la Suisse en matière de traitement des fonds issus de la corruption, la redistribution des bénéfices issus de la corruption d'agents publics étrangers devrait porter ses fruits sur le plan national et international. Par exemple, alors même que la corruption d'agents publics étrangers et la corruption en général sont plus répandues que jamais, les poursuites dans ce domaine devraient diminuer à l'échelle mondiale (notamment dans un contexte où les États-Unis ont décidé de se recentrer et probablement de réduire les poursuites liées à leur *Foreign Corrupt Practices Act*).

Les profits illicites tirés des affaires suisses de corruption d'agents publics étrangers pourraient donner une impulsion indispensable aux efforts mondiaux de répression dans ce domaine en renforçant la capacité des États touchés à détecter ces agissements et à enquêter sur ces affaires. Inversement, cela empêcherait probablement d'éviter une grande partie des dommages causés par de futurs actes de ce type à ces États.

3. Les entreprises suisses en bénéficieront.

Des niveaux persistants de corruption empêchent les entreprises suisses respectueuses de la loi d'obtenir des contrats à l'échelle mondiale. Une étude de Transparency International Suisse et de la Haute école spécialisée des Grisons (FHGR) a révélé qu'un quart des entreprises suisses pensaient perdre des contrats en raison du comportement corrompu de leurs concurrents.⁶ La réaffectation des profits illicites tirés des affaires de corruption d'agents publics étrangers pour réduire la corruption et accroître l'intégrité sur les marchés des

États vulnérables contribuera à uniformiser les règles du jeu et à empêcher les acteurs corrompus de s'approprier des marchés par la corruption. Réciproquement, le nombre de marchés attribué aux entreprises suisses dans ces États augmentera probablement.

4. La réputation mondiale de la Suisse en tant que leader de la lutte contre la corruption sera renforcée.

Un certain nombre d'États poursuivent activement des affaires de corruption d'agents publics étrangers. À l'instar de la Suisse et au mépris de la perception selon laquelle ils tirent effectivement profit de la corruption d'agents publics étrangers par leurs propres entreprises, ces États conservent généralement les profits illicites restitués dans ces affaires. Dans ce contexte, la Suisse a l'occasion de s'imposer comme un État pionnier mondial de la lutte contre la corruption.

La capacité de la Suisse à élaborer des méthodologies novatrices de réaffectation du produit de la corruption aux victimes dans des États étrangers n'est plus à démontrer, même lorsque le transfert de fonds vers ces États est difficile politiquement. La Suisse pourrait tirer parti de cette expérience pour trouver des moyens similaires de redistribuer le produit de la corruption d'agents publics étrangers. Ce faisant, la Suisse établira une norme internationale claire sur la manière dont les bénéfices issus de la corruption d'agents publics étrangers devraient être utilisés. Parallèlement, la Suisse renforcera sa réputation mondiale de leader dans la lutte contre toutes les formes de corruption.

Ce *Policy Brief* propose **deux séries de recommandations**. La première décrit les mesures administratives et législatives que la Suisse pourrait mettre en œuvre pour réaffecter le montant important de profits illicites déjà octroyés dans **des affaires antérieures de corruption d'agents publics étrangers**, conformément aux objectifs susmentionnés. La seconde décrit les réformes juridiques que la Suisse pourrait entreprendre pour appliquer le même principe dans les **affaires futures de corruption de corruption d'agents publics étrangers**.

⁶ Auslandskorruption bei Schweizer Unternehmen – neue Erkenntnisse zu Risiken und Gegenstrategien, p. 3, disponible à l'adresse <https://www.fhgr.ch/fh-graubuenden/unternehmerisches-handeln/schweizerisches-institut-fuer-entrepreneurship-sife/auslandskorruption-bei-schweizer-unternehmen/>.

Possibilités de réaffectation des profits illicites provenant d'affaires antérieures

En ce qui concerne les fonds déjà octroyés à la Suisse dans des cas clôturés, le gouvernement suisse pourrait :

- **Option 1 :** Introduire **une loi sur mesure** pour permettre la conclusion d'accords négociés avec les pays touchés concernant le partage des bénéfices illicites issus de ces 14 cas clôturés et détenus dans la Trésorerie suisse. Une telle loi devrait s'appliquer indépendamment du fait que la coopération internationale ait été invoquée dans ces cas ; elle se démarquerait ainsi de la LVPC, qui fait de la coopération internationale une exigence préalable.

Ensuite, le gouvernement suisse pourrait négocier un accord avec un État touché pour définir un mécanisme de redistribution des fonds correspondants en faveur de cet État et de sa population. Un tel accord pourrait être conclu directement avec l'État touché ou, le cas échéant, faire appel à un tiers indépendant pour administrer la distribution des fonds. Il pourrait être étroitement calqué sur les accords antérieurs que la Suisse a conclus concernant d'autres produits de la corruption, comme l'accord de restitution de 2022 que la Suisse a signé avec l'Ouzbékistan. Cet accord prévoyait la redistribution de 131 millions de dollars de fonds confisqués à la population ouzbèke.⁷

Parallèlement, ou à titre d'alternative à l'option ci-dessus, le gouvernement suisse pourrait également :

- **Option 2 :** Introduire une loi **instituant un «fonds anticorruption» administré par la Suisse**. Les profits illicites tirés des affaires de corruption d'agents publics étrangers pourraient abonder ce fonds pour financer des initiatives visant à atténuer des préjudices spécifiques ou à lutter contre la corruption à l'échelle mondiale. Il pourrait s'agir, par exemple, de programmes d'assistance technique relevant du chapitre 6 de la Convention des Nations

Unies contre la corruption (CNUCC). Les fonds réaffectés pourraient également être utilisés pour fournir des ressources aux victimes de la corruption et leur permettre de demander réparation par voie de justice ou, le cas échéant, se substituer à l'indemnisation lorsque les voies de restitution judiciaires sont épuisées.

Possibilités de réaffectation des profits illicites dans les affaires futures

Dans le même ordre d'idées, le présent *Policy Brief* propose que le gouvernement suisse prenne des mesures pour s'assurer que les profits illicites tirés de toute **affaire future** puissent également être redistribués. Ces options sont synthétisées ci-dessous :

- **Option 1 :** **Modifier la LVPC ou adopter une nouvelle loi** pour donner au gouvernement le pouvoir de conclure des accords de partage dans de futurs cas de corruption d'agents publics étrangers, y compris en l'absence de coopération internationale. Depuis la promulgation de la LVPC, la Suisse a développé une solide tradition consistant à redistribuer le produit illicite issu des cas de corruption (autres que la corruption à l'étranger) aux États dans lesquels les actes de corruption ont eu lieu. En apportant cette modification, le gouvernement suisse renforcerait cette tradition en veillant à ce que les bénéfices recouverts dans le cadre de procédures de corruption d'agents publics étrangers (qui ne reposent généralement pas sur la coopération internationale) puissent être réaffectés de la même manière que ceux des autres affaires de corruption.
- **Option 2 :** Créer un **fonds de lutte contre la corruption administré par la Suisse** (comme indiqué ci-dessus).
- **Option 3 :** À titre d'alternative, création d'un **fonds multilatéral de lutte contre la corruption** avec d'autres États actifs dans l'application des lois en matière de la corruption d'agents publics étrangers. Ce fonds pourrait servir de véhicule de financement pour des initiatives mondiales de lutte contre la corruption. Il pourrait également servir de fonds international d'indemnisation des victimes de la corruption à l'étranger qui ne sont pas en mesure d'obtenir une indemnisation adéquate par les voies judiciaires existantes.

⁷ *Restitution de valeurs patrimoniales d'origine illicite: la Suisse et l'Ouzbékistan signent un accord*, Conseil fédéral, disponible à l'adresse <https://www.news.admin.ch/fr/nsb?id=89949>. Un montant supplémentaire de 313 millions de dollars US a également été restitué à l'Ouzbékistan à la suite de la signature d'un deuxième accord connexe en 2025, voir «INFORMATION on the "Agreement regarding the sharing of forfeited assets" between the Swiss Federal Council and the Government of the Republic of Uzbekistan», Confédération suisse, 2025, disponible à l'adresse <https://www.eda.admin.ch/countries/uzbekistan/fr/home/actualite/nouveautes.html/content/countries/uzbekistan/en/meta/news/2025/February/restitution>.



Options de redistribution des profits illicites provenant d'affaires de corruption d'agents publics étrangers:

Fonds issus d'affaires passées	Passé et futur	Fonds issus d'affaires futures
Une loi sur mesure pour permettre la conclusion d'accords de partage avec les États touchés par des affaires passées	Création d'un fonds suisse destiné à remédier aux préjudices causés par la corruption à l'étranger et à financer des initiatives anticorruption à l'échelle mondiale	Modification de la LVPC ou promulgation d'une nouvelle loi pour permettre la négociation d'accords de partage avec les États touchés (indépendamment d'une coopération préexistante) Création d'un fonds anticorruption multilatéral avec d'autres centres financiers internationaux



Redistribuer les amendes au niveau local:

- pour améliorer les efforts de prévention contre la corruption d'agents publics étrangers
- pour augmenter les capacités de détection de la corruption et des financements illicites des services répressifs

Figure 3: Aperçu des options de réaffectation des profits illicites et des amendes liées aux affaires de corruption d'agents publics étrangers.

Réaffectation des amendes au soutien de l'application de la loi au niveau national

Outre les bénéfices illicites que les entreprises ont été condamnées à reverser à l'État suisse dans les 14 affaires de corruption mentionnées ci-dessus, un total de plus de **30 millions de CHF d'amendes pénales** a également été infligé.

Étant donné que de telles amendes sont de nature purement punitive, le présent *Policy Brief* propose que ces fonds puissent être redistribués au niveau national pour **contribuer aux efforts de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers par des entreprises suisses**.

En outre, ces fonds pourraient fournir des ressources indispensables aux autorités de poursuite pénale suisses chargées de détecter la corruption et le blanchiment d'argent de manière plus générale.

Honorer un devoir universel

Les entreprises ont été condamnées à restituer à la Suisse des montants considérables de profits illicites dans des affaires de corruption d'agents publics étrangers. S'il est louable que la Suisse s'emploie activement à faire respecter la loi dans ce type d'affaires, il est également essentiel de rappeler que les profits illicites ont coûté très cher aux États à faible et moyen revenu.

Compte tenu de cet état de fait, ces bénéfices ne devraient pas être conservés par la Suisse. Dans la mesure du possible, ils devraient être redistribués en toute transparence aux populations des juridictions dans lesquelles la corruption internationale a lieu. Cela aiderait la Suisse à réparer les dommages causés par les actes de corruption et à soutenir le développement de manière plus générale. Les fonds pourraient être utilisés pour donner à ces États les moyens de prévenir et de dissuader la répétition de ces actes de corruption à l'avenir.

Si cela n'est pas possible, la Suisse devrait utiliser ces fonds pour honorer ses engagements politiques visant à lutter contre la corruption et à la réduire à l'échelle mondiale, ainsi qu'à promouvoir l'État de droit.

Comme le Conseil fédéral l'a déjà déclaré, «[d]es normes internationales contraignent tous les États à lutter contre la corruption, ce qui répond également aux attentes de leurs populations».⁸ En réaffectant les profits illicites issus des affaires de corruption d'agents public étrangers impliquant des sociétés liées à la Suisse comme suggéré dans ce *Policy Brief*, la Suisse s'imposera comme une figure de proue de cette lutte.

⁸ La Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021-2024, Département fédéral des affaires étrangères, p 12, disponible à l'adresse https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/publikationen.html/content/publikationen/fr/eda/schweizer-aussenpolitik/Strategie_BR_gegen_Korruption_2021-2024.

Mots-clés

- corruption d'agent publics étrangers
- règlements extrajudiciaires
- produits de la corruption
- Suisse
- Utilisation finale des avoirs confisqués

À propos de ce *Policy Brief*

Cette publication fait partie de la série de *Policy Briefs* du Basel Institute on Governance, ISSN 2624-9669. Elle est sous licence Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0).

Citation suggérée: Dornbierer, Andrew. 2025. «Repenser l'utilisation par la Suisse des profits illicites tirés de la corruption d'agents publics étrangers.» Policy Brief 15, Basel Institute on Governance. Disponible à l'adresse baselgovernance.org/publications/pb-15.

Ce *Policy Brief* est basé sur le résumé du Document de travail 59: «Using corrupt proceeds to fight corruption: Rethinking how Switzerland uses illicit profits from foreign bribery.» Disponible à l'adresse baselgovernance.org/publications/wp-59.

Il s'agit d'une publication de l'International Centre for Asset Recovery (ICAR) au Basel Institute on Governance. Les principaux bailleurs de fonds de l'ICAR sont les gouvernements de Jersey, du Liechtenstein, de la Norvège, de la Suisse et du Royaume-Uni.

Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de son auteur et ne reflète pas nécessairement la position officielle du Basel Institute on Governance, de ses donateurs et partenaires, ou de l'Université de Bâle.