

Effacité des systèmes de contrôle du blanchiment d'argent ?

Quelques données relatives à la Suisse et éléments de comparaison avec le dispositif canadien *

par Nicolas QUELOZ **

Résumé

L'édification et la mise en application de dispositifs efficaces de contrôle du blanchiment d'argent représentent un important défi pour la plupart des Etats. Evaluer l'efficacité des dispositifs mis en place constitue un autre défi important, pour les chercheurs en particulier. Cet article, fondé sur les résultats d'une recherche dirigée par l'auteur, présente quelques éléments d'appréciation de l'efficacité du dispositif suisse anti-blanchiment et apporte des points de comparaison avec le dispositif canadien.

Efficiency of anti money laundering systems ?

Research data relating to Switzerland and comparative points with Canada

Summary

The edification and implementation of an efficient anti money laundering system is a great challenge for most States. To evaluate the efficiency of systems which have been adopted and implemented is another important challenge, especially for researchers. In this contribution, based on results issued from a research directed by the author, some elements estimating the efficiency of the Swiss anti money laundering device are presented as well as some points of comparison with the Canadian one.

1. Introduction

Le blanchiment d'argent constitue le symbole par excellence de la criminalité économique et financière (cf. QUELOZ, 2004). Pour les organisations et acteurs criminels, le défi consiste à pouvoir effacer toutes traces de provenance illégale des fonds gagnés (*Geldwäscherei, money laundering*) afin de les recycler (*riciclaggio di denaro*) et de les réinvestir dans d'autres activités (licites et illicites).

Pour les autorités politiques, financières et judiciaires, le défi a d'abord consisté à entraver les acteurs criminels aux diverses étapes du processus de blanchiment, afin de tenter d'assécher les disponibilités financières des organisations criminelles (stratégie pénale dite du « talon d'Achille de la pieuvre »).

* Cet article a été publié dans la **Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique**, Genève, 2007, 1, 55-67.

** Président de l'AICLF (Association internationale des criminologues de langue française), Professeur de droit pénal et de criminologie, Université de Fribourg (Suisse).

Mais, avec la concurrence internationale très forte que se livrent les places financières d'une part, et les attentats terroristes qui se sont succédés depuis le 11 septembre 2001 d'autre part, les enjeux ont évolué: aujourd'hui, les marchés financiers doivent se protéger non seulement contre les risques d'infiltration de capitaux d'origines criminelles variées (« *blanchiment* »), mais aussi contre les risques de financement d'activités terroristes par des fonds d'origine légale (« *noircissement* »). Cette politique de sécurité fondée sur l'appréciation des risques découle d'une rationalité économique, concurrentielle et « réputationnelle » : il s'agit pour les intermédiaires financiers de faire valoir une image de marque irréprochable, par leurs compétences de bonne diligence et de connaissance discrète et sérieuse de leurs clients, en sachant faire le tri des clients trop douteux.

Depuis 1990, la Suisse a édifié son dispositif de contrôle anti-blanchiment en trois grandes étapes:

- d'abord par l'adoption de normes pénales en 1990, en réponse aux diverses crises causées par des scandales bancaires où la place financière suisse a été mise à mal: les dispositions pénales (art. 305bis et 305ter CPS) ont alors été édictées dans le but de lutter contre la criminalité organisée, et particulièrement contre sa source principale de revenus illicites, le trafic de stupéfiants ;
- puis par l'adoption de normes administratives en 1997 (loi fédérale de lutte contre le blanchiment d'argent: LBA) qui ont donné la priorité à un système d'auto-régulation privée, le contrôle étatique (administratif, subsidiairement pénal) n'intervenant qu'en cas de communication de soupçons fondés de blanchiment par les intermédiaires financiers du terrain (bancaire et non bancaire). Ce dispositif complet est entré en vigueur le 1^{er} avril 2000.
- Enfin, la stratégie sécuritaire fondée sur l'appréciation de risques financiers nouveaux a conduit à l'incrimination du financement du terrorisme (art. 260^{quinquies} CPS entré en vigueur le 1^{er} octobre 2003) et à diverses mesures organisationnelles qui ont étendu les obligations de diligence des intermédiaires financiers.

Pour la Suisse, le contrôle du blanchiment d'argent constitue un défi particulièrement important puisque la place financière suisse gère (en Suisse ou à l'étranger mais sous contrôle de banques suisses) :

- en 2004 : 3'445 milliards de francs suisses, ce qui représentait plus du tiers (35%) du total des avoirs privés gérés dans le monde ;
- en 2005 : 4'334 milliards de francs suisses, ce qui représentait plus de 2 francs sur 5 (44%) de la fortune privée gérée dans le monde, avec une progression de 26% (entre 2004 et 2005) de la part de cette fortune placée sous gestion du secteur financier suisse¹.

2. La recherche

En matière de recherche, les chercheurs eux aussi sont confrontés à plusieurs défis en ce qui concerne le thème du blanchiment d'argent, notamment :

- le défi qui, dans une perspective de l'agir criminel, consiste à décrire et à analyser les divers modes et étapes permettant de blanchir de l'argent d'origine criminelle ;
- le défi qui, dans une perspective de contrôle social des activités criminelles, consiste à comprendre et à analyser les divers dispositifs et instances qui sont chargés de prévenir, de détecter, d'instruire et de sanctionner les comportements et les auteurs de blanchiment d'argent ;
 - et, dans cette dernière perspective, un important défi consiste à examiner, en particulier, si les dispositifs anti-blanchiment adoptés s'avèrent réellement effectifs (sont-ils vraiment mis en œuvre ?) et efficaces (remplissent-ils leurs objectifs ?).

Rappelons que l'objet de la recherche que nous avons menée pendant deux ans n'a pas porté sur le phénomène du blanchiment d'argent lui-même, mais bien sur les efforts, les moyens et les pratiques de contrôle du blanchiment d'argent (cf. QUELOZ et al., 2006)².

Les buts de cette recherche ont été de soumettre le dispositif anti-blanchiment mis en place en Suisse à une analyse scientifique compréhensive, évaluative et comparative. Notre analyse compréhensive a visé à obtenir une bonne représentation d'ensemble d'un dispositif et de relations fort complexes, entre acteurs privés, organes de surveillance privés et publics et, en dernier ressort, instances judiciaires et répressives. L'image de l'entonnoir résume bien (même si elle est schématique) cette représentation d'ensemble.

L'évaluation a consisté à confronter le dispositif théorique (le cadre légal et organisationnel) aux pratiques effectives aussi bien des intermédiaires financiers que des diverses instances de contrôle. Dans ce but, nous avons mené une quarantaine d'entretiens approfondis en face à face avec divers acteurs professionnels dont la majorité est impliquée dans le dispositif pratique de contrôle du blanchiment d'argent.

Enfin, l'évaluation est approfondie par la comparaison: celle-ci vise à étudier les composantes, les forces et les faiblesses des dispositifs anti-blanchiment de la Suisse et du Canada³. Le Canada possède, comme la Suisse, une structure fédérale, mais il a mis en place un dispositif anti-blanchiment assez proche du système des USA (en particulier en ce qui concerne l'annonce systématique au CANAFE de toutes les transactions financières à partir d'un montant de 10'000 dollars canadiens), assorti toutefois d'une obligation de déclaration des

opérations douteuses (quel qu'en soit le montant) relatives aux produits de la criminalité et au financement des activités terroristes.

Quant aux moyens utilisés dans notre recherche, ils ont essentiellement consisté :

- d'une part, à consulter et analyser les sources législatives (lois et ordonnances mises en œuvre depuis 1990) ainsi que les sources statistiques et documentaires existant en Suisse (rapports d'activité gouvernementaux, parlementaires et des principaux organismes du dispositif anti-blanchiment) ;
- d'autre part, à mener et analyser des entretiens semi-dirigés auprès des acteurs professionnels suivants : 10 intermédiaires financiers de terrain, 14 responsables d'organismes d'autorégulation, 10 spécialistes de l'administration fédérale, 8 représentants de la justice pénale et 3 experts indépendants.

3. Quelques résultats principaux de la recherche

3.1 La question de l'efficacité du système d'autorégulation du dispositif suisse

Né après d'âpres discussions, le système de l'autorégulation institué en Suisse a pour conséquence que le secteur privé joue un rôle essentiel dans la prévention et le contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. En effet, les renvois et communications des acteurs privés vers les acteurs publics (administration, voire justice) se basent fondamentalement sur les soupçons que porte l'intermédiaire financier de terrain sur sa relation d'affaires ou sur une transaction financière spécifique. Au niveau légal, l'autorégulation est inscrite dans le cadre de la loi fédérale sur le blanchiment d'argent (LBA) et des ordonnances fédérales qui la complètent.

De ce fait, l'axe central de la surveillance en matière de blanchiment en Suisse se distingue du système canadien qui, lui, ne connaît pas l'autorégulation. Le dispositif canadien se distingue du système suisse par son caractère que nous qualifions de « *communicatif – défensif* », alors que le système suisse est mû d'abord par le principe « *proactif – préventif* » de la bonne connaissance de son client (« *Know Your Customer* ») avant même d'effectuer toute déclaration de soupçon de blanchiment.

Ainsi, l'autorégulation influence en Suisse l'organisation de la surveillance anti-blanchiment et il faut distinguer :

- les intermédiaires financiers qui sont surveillés par une autorité instituée par une loi spéciale : ce sont les banques (Commission fédérale des banques, qui surveille environ 1'000 intermédiaires bancaires), les maisons de jeu (Commission fédérale des maisons de jeu, qui surveille 19 casinos) et une partie des assurances privées (Office fédéral des assurances privées, qui surveille directement 5 compagnies) ;
- les intermédiaires financiers (environ 6'000) qui ne sont pas régis par une loi spéciale, qui sont affiliés à un organisme d'autorégulation (OAR) et sont alors surveillés par lui : la mise en œuvre de la surveillance est aujourd'hui confiée en Suisse à 11 OAR répartis en fonction de secteurs d'activités (poste, chemins de fer, gérants de fortune indépendants, fiduciaires, avocats/notaires, sociétés de leasing, etc.) et des régions linguistiques ;
- enfin, les intermédiaires financiers (environ 380) qui ne sont pas régis par une loi spéciale, qui ne sont pas affiliés à un organisme d'autorégulation et qui dépendent alors directement de l'Autorité de contrôle en matière de blanchiment (ACBA, Département fédéral des finances, Berne).

La représentation qui est faite de l'autorégulation au niveau international s'est modifiée depuis l'entrée en vigueur de la LBA en 1998. Aujourd'hui, le système suisse tend à ne plus être présenté comme un système d'autorégulation pure, mais plutôt comme un système d'autorégulation dirigée où les acteurs privés, concrétisés par les OAR, symboles de l'autorégulation, doivent assurer la bonne mise en œuvre des normes adoptées par l'administration qui, *in fine*, en assure le contrôle. Les organismes internationaux et le GAFI en particulier présentent aujourd'hui le système suisse comme un système d'« *autorégulation surveillée* » où le contrôle privé est l'objet d'une surveillance assez contraignante de la part des autorités étatiques.

D'une façon largement majoritaire, les acteurs du dispositif suisse que nous avons interviewés approuvent avec estime le principe de l'autorégulation « *made in Switzerland* » : ils le considèrent comme utile par ses effets de responsabilisation des intermédiaires financiers, de sensibilisation aux risques de blanchiment et d'adaptation aux besoins des branches professionnelles grâce à la surveillance d'OAR spécifiques. La familiarité avec les marchés respectifs contribue en outre à une meilleure acceptation des normes anti-blanchiment auprès des intermédiaires financiers du terrain. Plusieurs interlocuteurs estiment que la majorité des obligations de diligence contribue au professionnalisme des intermédiaires financiers et par conséquent à la prévention du blanchiment et au renforcement de la réputation d'excellence de la place financière suisse, grâce à la possibilité d'exclure du marché des intermédiaires financiers non coopérants, perçus comme des cas exceptionnels de « moutons noirs ».

Tandis que l'effet préventif de l'autorégulation, résultant de la responsabilisation des intermédiaires financiers, est presque unanimement reconnu, une critique assez récurrente a été faite (cf. notamment CAPUS, 2006) selon laquelle l'introduction de l'autorégulation dans la lutte contre le blanchiment aurait entraîné une privatisation du contrôle pénal. Les représentants de la justice pénale que nous avons interrogés soulignent toutefois que la partie répressive du système anti-blanchiment est clairement distincte (en aval du dispositif et de son entonnoir) et n'a nullement été déléguée ni privatisée. D'ailleurs, les acteurs privés ne sont pas et n'ont jamais voulu être (pour des raisons de « bonne réputation » !) en contact direct avec les instances pénales et judiciaires : ils transmettent ainsi leurs communications de soupçons de blanchiment directement au MROS⁴, c'est-à-dire par le filtre d'une instance administrative (cf. tableaux 1 et 2 et figure 1 ci-après).

Les tableaux 1 et 2 ci-dessous fournissent des informations statistiques sur le nombre de communications transmises au MROS en Suisse et de déclarations transmises au CANAFE⁵ au Canada par les intermédiaires financiers des deux pays, ainsi que sur la part de ces communications/déclarations qui est renvoyée, en dernier lieu, aux instances de la justice pénale.

Tableau 1: Communications de soupçons de blanchiment en Suisse

Années:	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Communications transmises au MROS par les intermédiaires financiers	311	417	652	863	821	729
Communications transmises par le MROS à la justice pénale	240 (77%)	380 (91%)	515 (79%)	661 (77%)	623 (76%)	504 (69%)
Montants totaux en jeu	656 millions de Sfr.	2'728 millions de Sfr.	666 millions de Sfr.	616 millions de Sfr.	779 millions de Sfr.	680 millions de Sfr.
- dont transmis à la justice pénale	94%	99%	97%	99%	98%	90%

Sur le plan de l'efficacité de la *détection* du blanchiment par les intermédiaires financiers et les instances d'autorégulation, nous sommes surpris du faible nombre de soupçons communiqués au MROS (avec un maximum de 863 communications en 2003), compte tenu de l'importance globale des fonds gérés et donc des transactions opérées annuellement (qui plus est, en nette augmentation) par l'ensemble des intermédiaires financiers suisses. En revanche, bien que le système canadien soit de nature plus automatique

(déclaration systématique et obligatoire de toute transaction financière égale ou supérieure à 10'000 \$Can) et le système suisse de nature plutôt préventive (primat de la bonne connaissance du client), il est intéressant de constater que le dispositif suisse conduit à plus de décisions *répressives*: en effet, alors que le dispositif canadien connaît, chaque année, 11'000 à 14'000 fois plus de déclarations que le dispositif suisse, en revanche le CANAFE ne transmet qu'une infime partie des déclarations qu'il a reçues au système pénal et, finalement, le Canada enregistre près de 10 fois moins de condamnations pénales que la Suisse pour blanchiment d'argent.

Tableau 2: Comparaison des communications ou déclarations et des suites pénales en Suisse et au Canada

	MROS 2004	CANAFE 2004	MROS 2005	CANAFE 2005
Communications/déclarations reçues	821	9'500'000	729	10'830'000
Communications/déclarations provenant d'intermédiaires bancaires	41%	63%	40%	64%
Communications/déclarations provenant d'intermédiaires non bancaires	59%	37%	60%	36%
Sommes totales communiquées/déclarées ⁶	779 millions de Sfr	700 millions de \$Can	680 millions de Sfr	2'000 millions de \$Can
Communications/déclarations transmises à la justice pénale	623 = 76%	197 = 0,002%	504 = 69%	142 = 0,0013%
Sommes transmises à la justice pénale	98%	0,02%	90%	0,013%
Condamnations pénales (moyenne annuelle des années 1999 à 2003) ⁷		Canada : 13	Suisse : 129	

D'ailleurs, la majorité des acteurs suisses que nous avons interrogés considère les systèmes anti-blanchiment plutôt « défensifs », comme ceux de l'Australie, du Royaume-Uni, des USA ou du Canada comme moins efficaces. Ce jugement se base en particulier sur la perception du « *threshold reporting* » pratiqué dans ces pays (communication systématique à partir d'un certain seuil, mitigée ou non par l'obligation de déclaration d'opérations douteuses), en comparaison avec le « *suspicious transaction reporting* » (communication uniquement des transactions suspectes) considéré comme spécifique à la Suisse et à son modèle d'autorégulation, qui met les intermédiaires professionnels en mesure de reconnaître eux-mêmes les transactions financières critiques.

De façon idéale typique, les contrastes mentionnés par nos interlocuteurs entre ces deux types de système anti-blanchiment peuvent se résumer ainsi :

- dans une perspective organisationnelle, le modèle suisse est présenté comme multipolaire, décentralisé, marqué par une coopération entre les acteurs privés et des administrations étatiques de dimension modeste, tandis que les systèmes des autres pays sont généralement considérés comme centralistes, unipolaires et dominés par une bureaucratie hypertrophiée ;
- dans la perspective opérationnelle, le système suisse exige une surveillance évaluative et qualitative des transactions par les intermédiaires financiers eux-mêmes. A l’opposé, les systèmes de communications automatisées auraient un caractère très quantitatif et purement formel. Même si le travail de l’intermédiaire financier suisse est ainsi plus exigeant que celui de ses confrères ailleurs dans le monde, les normes dites d’autorégulation contribuent au professionnalisme du secteur financier helvétique et, implicitement, à la compétitivité de la place financière. La responsabilisation et la sensibilisation des intermédiaires financiers suisses sont mises en valeur par opposition à un travail routinier, peu motivé et produisant des masses d’informations immaîtrisables dans la plupart des autres pays.

3.2 L’efficacité des normes anti-blanchiment pour lutter contre la criminalité organisée

Dès la fin des années 1980, le blanchiment d’argent étant officiellement considéré comme étroitement lié à la criminalité organisée, la Communauté internationale a voulu s’en prendre, par les mesures anti-blanchiment, au « talon d’Achille » des organisations criminelles, en essayant de tarir le recyclage et le réinvestissement des revenus de leurs divers trafics criminels.

Rappelons que le Parlement suisse a édicté sept « trains de mesures », entre 1989 et 2003, visant à lutter plus efficacement contre la criminalité organisée⁸. Dans le même but, le Canada, entre 1989 et 2001, a également adopté diverses mesures, d’abord de droit criminel, puis qui ont été élargies par des versions successives de la loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Mais il y a un décalage très net entre cet objectif officiel de politique de lutte contre le crime visant à affaiblir les organisations criminelles grâce au renforcement des dispositifs anti-blanchiment d’argent et la réalité pratique : en Suisse, par exemple, sur les 1’550 communications de soupçons de blanchiment qu’a enregistrées le MROS en 2004 et 2005 (tableau 1), moins de 20% de ces communications avaient trait à des infractions préalables propres à la criminalité

organisée (trafic de stupéfiants, participation à une organisation criminelle, corruption ou financement du terrorisme).

Une grande majorité des acteurs que nous avons interviewés en Suisse considère d'un œil très critique l'utilité des lois anti-blanchiment contre le « crime organisé ». Si l'on considère l'affaiblissement du « crime organisé » en particulier à travers le frein au trafic de stupéfiants comme but principal et initial des mesures anti-blanchiment aux niveaux international puis national, la plupart de nos interlocuteurs constate que ce but n'aurait pas été atteint : quelques-uns parlent même d'un fameux « *coup manqué* ». Pour une partie de nos interlocuteurs, les promoteurs des lois anti-blanchiment auraient même perdu de vue la lutte contre la criminalité organisée ; plusieurs d'entre eux estiment que les mesures contre le blanchiment seraient devenues des normes poursuivant leur propre destinée : si le « crime organisé » avait été un jour dans le collimateur des normes anti-blanchiment, cette cible aurait toutefois été graduellement abandonnée, au profit d'un meilleur contrôle des mouvements financiers internationaux et comme instrument stratégique dans la concurrence fiscale et financière mondiale.

3.3 L'efficacité des normes anti-blanchiment pour lutter contre le financement du terrorisme

Conformément aux directives internationales et plus particulièrement aux Recommandations spéciales du GAFI (2003), un parallèle doit être fait entre le blanchiment d'argent au sens strict et le financement du terrorisme, dans la mesure où les deux activités criminelles semblent user, selon les rapports officiels, des mêmes canaux financiers, mais avec des modalités et objectifs différenciés. Un groupe terroriste qui souhaite accomplir un acte de violence criminelle doit être en mesure d'établir une structure de financement qui nécessite, comme dans le cas du blanchiment, des mesures de camouflage afin de ne pas éveiller de soupçons quant à l'utilisation future des fonds : en l'occurrence toutefois, le financement du terrorisme constitue un processus inverse de celui du blanchiment, d'où les expressions de « *noircissement* » d'argent dans le premier cas (utilisation de fonds d'origine potentiellement légale afin de réaliser de noirs desseins terroristes) et de blanchiment ou de « *blanchissage* » d'argent dans le second (dissimulation et recyclage de fonds d'origine criminelle afin de les réinvestir dans des activités potentiellement légales).

En raison des similitudes présumées au plus haut niveau politique entre le blanchiment et le financement du terrorisme, les normes de « *due diligence* » ont donc été étendues à ce dernier domaine. Tant la Suisse que le Canada sont parties prenantes aux initiatives internationales en matière de lutte contre les

actes de violence terroriste : les deux pays ont ratifié les instruments internationaux et appliquent les nouvelles directives et recommandations édictées après les attentats du 11 septembre 2001. L'intermédiaire financier suisse et l'entité déclarante canadienne doivent alors identifier, clarifier et annoncer les cas dans lesquels ils soupçonnent que des fonds sont susceptibles de servir au financement du terrorisme. A côté de ce volet classique de la surveillance, les intermédiaires financiers et les entités déclarantes doivent également intégrer un certain nombre de listes contenant des noms de personnes soupçonnées de soutenir ou d'appartenir à des organisations terroristes (cf. notamment FAVAREL-GARRIGUES, 2005).

Tandis que les exigences de la lutte contre le blanchiment d'argent classique sont – sous certaines réserves – jugées plutôt bénéfiques par et pour les intermédiaires financiers et la place financière suisses en général, en revanche, plusieurs exigences et conditions spécifiques de la lutte contre le financement du terrorisme sont majoritairement considérées comme une besogne incontournable mais très peu utile. Sur le plan pratique, cela concerne en premier lieu l'application des listes Bush : les acteurs du dispositif suisse anti-blanchiment se plaignent de la mauvaise qualité et de la quasi illisibilité de ces listes ainsi que des noms essentiellement arabes qui y figurent, où les risques de confusion et d'erreur sont très élevés. Du point de vue juridique, une grande partie de nos interlocuteurs se pose beaucoup de questions quant à la légitimité et à la nature légale de ces listes. Quelques-uns considèrent que le combat contre le « *blanchiment à l'envers* » ne devrait pas se baser sur les mêmes sources de loi que celles qui ont été établies contre le blanchiment classique.

Sans que nos interlocuteurs ne mettent véritablement en question la nécessité de la lutte contre le terrorisme et son financement, nous avons donc pu constater de sérieux doutes quant à la forme de ces mesures. Sur un plan politique, la lutte contre le financement du terrorisme est considérée comme partie intégrante de la « *lutte contre la terreur* » initiée par les Etats-Unis d'Amérique. Tout comme certaines formes de ce combat, son volet financier suscite de sérieuses irritations parmi nos interlocuteurs. De façon implicite, quelques-uns reprochent aux USA un abus de pouvoir et une façon arrogante d'imposer leur interprétation géopolitique de la marche du monde. Plusieurs interlocuteurs constatent l'absence d'une discussion politique sur les mesures à prendre et regrettent que la Suisse ait repris telles quelles les listes Bush, sans qu'une instance ait eu la possibilité de vérifier le bien-fondé de la présence des personnes inscrites sur ces listes.

Pour beaucoup d'intermédiaires financiers et d'OAR, mais aussi de représentants de l'administration, il en est résulté, en pratique, une sorte de « *formalisme excessif* » : les professionnels appliquent les normes exigées à la

lettre, sans grande conviction et parfois avec un certain fatalisme sarcastique, car les efforts demandés leur apparaissent nettement disproportionnés par rapport aux effets escomptés. Cette attitude contraste ainsi nettement avec celle qui prévaut dans l'application des normes contre le blanchiment classique.

4. Conclusion

Le dispositif suisse est-il effectif (vraiment mis en œuvre) et efficace (bons résultats) ? Notre constat est que, après deux années de crise (2000-02) qui ont suivi une mise en œuvre difficile du dispositif anti-blanchiment, celui-ci a désormais surmonté ses « maladies d'enfance » et comblé des lacunes, inexpériences voire incompétences, pour atteindre aujourd'hui un bon « régime de croisière » ou une belle effectivité. Quant à son efficacité, comme celle de tout système, elle ne peut pas se mesurer sans critères (qualitatifs et quantitatifs) ni points de repère et de comparaison (nationaux et internationaux) précis. De tels standards d'efficacité fiables et reconnus n'existant pas, nous nous limiterons aux deux constats ci-dessous.

Sur un plan qualitatif, l'esprit, voire l'éthique du travail helvétique a pour conséquence que lorsqu'un dispositif est adopté après un long processus de dialogue et de recherche de consensus, ses principaux acteurs se mettent alors à la tâche sans trop renâcler et s'efforcent de le mettre en œuvre de la façon la plus appliquée possible : cette ténacité et ce perfectionnisme caractérisent le travail des acteurs du dispositif suisse anti-blanchiment, avec une part de leurs défauts que peuvent être le rigorisme et une certaine maniaquerie.

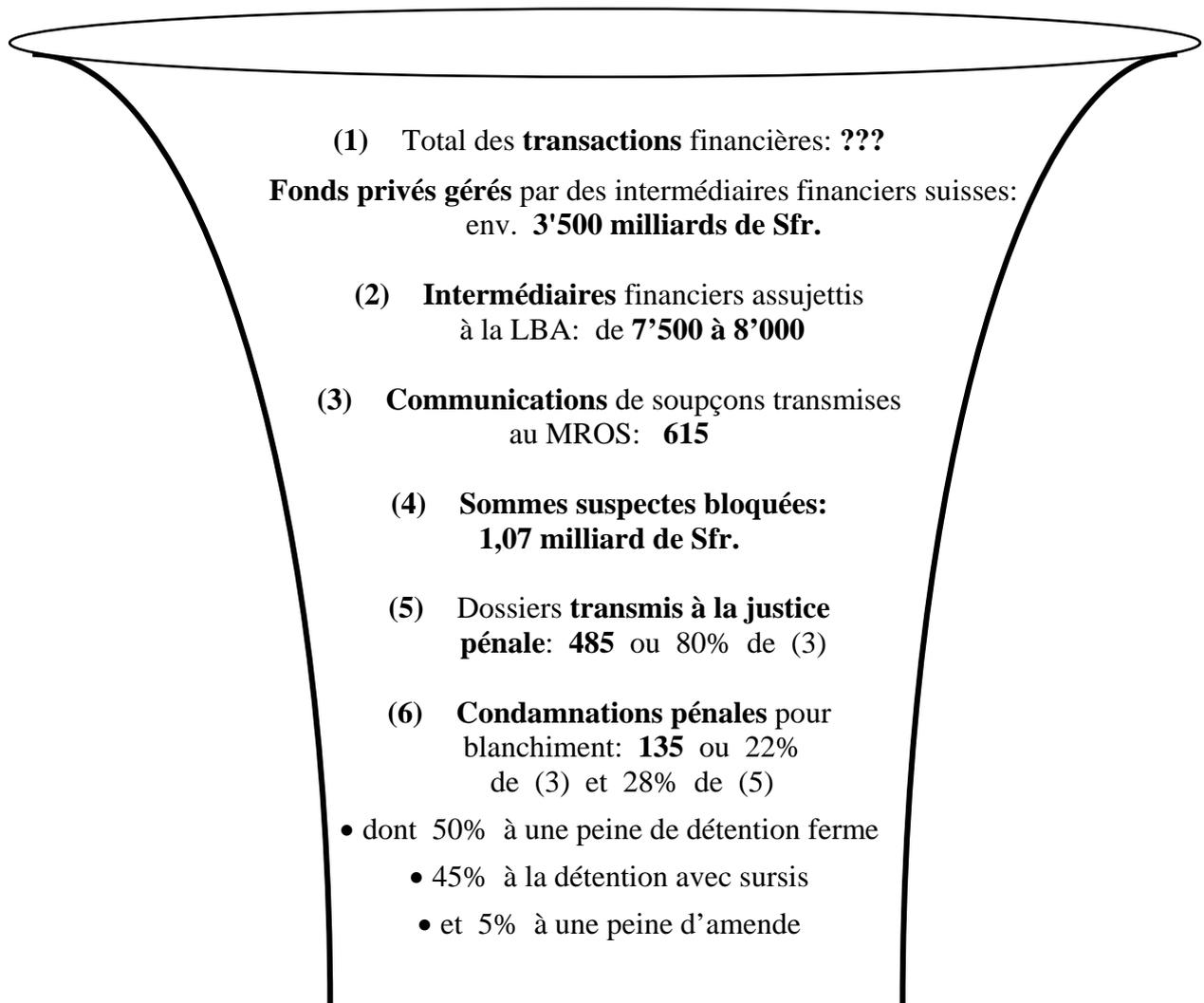
« Il suffit d'aller sur le site Internet du GAFI et de regarder les rapports d'évaluation mutuelle qui ont été publiés [...] Nous [la Suisse] on est, je dirais, dans le peloton de tête de la bonne moyenne. Pas brillant, pas premier de classe, mais on est un bon élève [...] mais, qui peut encore s'améliorer, qui a encore beaucoup de potentiel [...] Nous, nous sommes des perfectionnistes ! Lorsque nous faisons une législation, il faut qu'elle soit appliquée. Lorsque nous ratifions une convention, ce n'est qu'au moment où notre droit interne permet de la remplir à 100% [...] Si on avait une autre mentalité, on pourrait changer la loi et appliquer complètement les [nouvelles] Recommandations du GAFI et continuer comme ça. Mais, ça n'est pas notre mentalité. Ça n'est pas comme ça que nous fonctionnons [...]. »⁹

Sur un plan quantitatif, la figure 1 ci-après fournit une radiographie des diverses étapes et instances du dispositif suisse ainsi que des produits des principales composantes du filet du contrôle anti-blanchiment : si, de façon réductrice, nous ne retenons que le chiffre de 22%, qui correspond à la part de condamnations pénales finalement prononcées en Suisse, chaque année, par rapport au nombre de communications de soupçons de blanchiment qui sont transmis au MROS,

nous sommes d'avis que cette part (soit 1 soupçon sur 4 à 5 qui aboutit *in fine* à une sanction pénale) est un indicateur (parmi d'autres) d'une belle efficacité du « modèle suisse » de répression du blanchiment d'argent.

Figure 1: L'entonnoir du dispositif suisse de contrôle du blanchiment d'argent, ses étapes et ses produits

(moyenne annuelle sur une période de 5 ans: 2000-2004)



Une étude menée au début de l'année 2005 dans le canton de Genève (ISENRING, 2006) nous permet de savoir que 20% des entreprises actives dans le secteur financier (banques, gérants de fortune, fiduciaires) admettent avoir été victimes d'actes de criminalité économique (au cours des quatre années 2001 à 2004 qui ont précédé l'enquête) et que 2,2% de ces intermédiaires financiers ont déclaré avoir été victimes d'actes de blanchiment d'argent. Extrapolé à l'échelle de toute la Suisse, cela équivaut à un nombre de 160 à 180 intermédiaires financiers qui peuvent être touchés chaque année par des actes de blanchiment d'argent. Le risque existe donc bel et bien de façon constante : les intermédiaires

financiers, malgré tous leurs efforts, demeurent vulnérables et ne peuvent, ni ne doivent, baisser la garde.

Enfin, un sondage réalisé en Suisse en janvier 2006 (M.I.S., 2006) a le mérite d'apporter le point de vue des citoyens (1'016 personnes adultes y ont répondu) sur certains aspects des mesures anti-blanchiment (qui ne concernent que le travail des banques ; cf. tableau 3 ci-après).

Tableau 3: Enquête d'opinion auprès des citoyens suisses

<p>➤ <u>Question</u> : « <i>Les banques en font-elles assez contre le blanchiment d'argent?</i> »</p> <p><u>Réponses</u> :</p> <p>→ Pas assez: 55%</p> <p>→ Assez: 34%</p> <p>→ Trop: 4%</p>
<p>➤ <u>Question</u> : « <i>Les mesures prises par les banques contre le blanchiment sont-elles efficaces?</i> »</p> <p><u>Réponses</u> :</p> <p>→ Très efficaces: 14%</p> <p>→ Assez efficaces: 47%</p> <p>→ Pas efficaces: 31%</p>
<p>➤ <u>Question</u> : « <i>Les banques suisses en font-elles autant que les banques étrangères?</i> »</p> <p><u>Réponses</u> :</p> <p>→ Elles en font plus: 34%</p> <p>→ Elles en font autant: 40%</p> <p>→ Elles en font moins: 11%</p>

Ces propos confirment tout d'abord que l'efficacité n'est, en matière de lutte contre le blanchiment comme en d'autres domaines de politique économique, sociale ou criminelle, qu'une notion relative et subjective. Ils témoignent en outre (que l'on interroge des acteurs professionnels ou le public en général) de cette inclination naturelle et générale à mesurer l'efficacité d'un système en se comparant à autrui, à ce qui se fait chez son voisin ou ailleurs, en bref : à se demander régulièrement si « nous » sommes meilleurs ou moins bons qu'« eux » ou « les autres » ?

Bibliographie

BACHER J.L., GAGNON C., Le dispositif canadien de lutte contre le blanchiment d'argent. *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 2004, 4, 428-437.

CAPUS N., Selbstregulierung: Ein taugliches Instrument zur Kontrolle der Geldwäscherei? in *Öffentlich – Privat: Neue Aufgabenteilung in der Kriminalitätskontrolle? Public – privé: vers un nouveau partage du*

contrôle de la criminalité ?, Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie – Groupe suisse de criminologie, Zürich, Verlag Rüegger, 2006, pp. 259-281.

CASSANI U., Combattre le crime en confisquant les profits: nouvelles perspectives d'une justice transnationale. In BAUHOFFER S., QUELOZ N., WYSS E. (Eds.), *Wirtschaftskriminalität - Criminalité économique*. Coire/Zurich, Verlag Rüegger, 1999, 257-288.

FAVAREL-GARRIGUES G., Le renouvellement des listes noires de la lutte contre l'argent sale. *Criminologie*, 2005, 91-102.

GILMORE W., *L'argent sale. L'évolution des mesures internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*. Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2005.

ISENRING G.L., Les délits commis par les employés dans les secteurs commercial et financier. Quelques résultats d'une étude de victimisation et de prévention auprès des entreprises genevoises. *Revue suisse de criminologie*, 2006, 2, 3-20.

M.I.S. TREND SA, *Les questions bancaires actuelles*. Etude réalisée pour l'Association suisse des banquiers, Lausanne, février 2006.

PIETH M., GEMMA A. (Eds), *A Comparative Guide to Anti-Money Laundering. A critical analysis of systems in Singapore, Switzerland, the UK and the USA*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2004.

QUELOZ N., La question stratégique du contrôle du blanchiment d'argent. Le dispositif mis en place en Suisse. *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 2004, 4, 413-427.

QUELOZ N., BOLLER B., HAAG F., *Dispositifs de contrôle du blanchiment d'argent. Analyse compréhensive et évaluative du dispositif suisse et premiers éléments de comparaison avec le dispositif canadien*. Fribourg, Université de Fribourg, Rapport scientifique final, juillet 2006.

Notes

¹ Source : les chiffres-clés relatifs à la place financière suisse, www.dff.admin.ch/placefinanciere

² Cette recherche a été financée d'avril 2004 à mars 2006 par le FNS (Fonds national suisse de la recherche scientifique, subside no 101411-101764), que nous remercions sincèrement de son soutien.

³ La recherche au Canada (commencée en automne 2004 et qui s'achèvera au printemps 2007) est menée par Jean-Luc Bacher et Claudine Gagnon (CICC et Ecole de criminologie, Université de Montréal).

⁴ MROS : *Money Laundering Reporting Office Switzerland* ou Bureau fédéral de communication en matière de blanchiment.

⁵ CANAFE : Centre d'analyse et de déclaration des opérations financières du Canada.

⁶ Au Canada, toute transaction dès 10'000 \$Can doit être déclarée au CANAFE.

⁷ Les statistiques de condamnations prononcées au Canada sont cependant incomplètes, car elles ne comprennent pas les données des Provinces du grand nord ni des Cours supérieures du Québec et de l'Ontario.

⁸ Le 1^{er} train de mesures a concerné les art. 305^{bis} et 305^{ter} CPS sur le blanchiment d'argent et le défaut de vigilance en matière d'opérations financières, entrés en vigueur le 1^{er} août 1990.

Le 2^{ème} train de mesures a porté sur les art. 260^{ter}, 58-59 et 305^{ter} al. 2 CPS sur l'organisation criminelle, le droit de la confiscation et le droit de communication du financier, entrés en vigueur le 1^{er} août 1994.

Le 3^{ème} train de mesures a concerné la loi fédérale sur le blanchiment d'argent (LBA), entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998.

Le 4^{ème} train de mesures a révisé les incriminations en matière de corruption publique, aux art. 322^{ter} à 322^{octies} CPS entrés en vigueur le 1^{er} mai 2000.

Le 5^{ème} train de mesures a modifié le partage des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de criminalité économique et financière, avec l'art. 340^{bis} CPS entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Le 6^{ème} train de mesures a introduit la responsabilité pénale des entreprises, avec les art. 100^{quater} et 100^{quinquies} CPS entrés en vigueur le 1^{er} octobre 2003.

Le 7^{ème} train de mesures a introduit l'incrimination du financement du terrorisme, avec l'art. 260^{quinquies} CPS entré en vigueur le 1^{er} octobre 2003.

⁹ Extrait d'un entretien avec un acteur du dispositif suisse anti-blanchiment.