

Partie 1

Thème, objectifs et méthodologie de la recherche

1. Le thème : processus de contrôle du blanchiment d'argent

Le blanchiment d'argent constitue le symbole par excellence à la fois du phénomène de la criminalité économique et financière (CEF) et des efforts nationaux et internationaux pour mettre en œuvre un contrôle et une sanction plus efficaces des diverses facettes de ce phénomène. Aujourd'hui, le blanchiment est considéré comme une activité criminelle:

- en aval des actes de criminalité organisée, de CEF et de criminalités transnationales (voir la figure 1);
- stratégique: à la fois comme le «*nerf de la guerre*» contre les CEF et comme le «*talon d'Achille*» des organisations criminelles selon l'analyse célèbre du juge anti-mafia Giovanni Falcone¹;
- spécialisée, complexe, composée de diverses étapes (dont les 3 phases majeures sont : la dissimulation ou 'enfouissement', le placement et le recyclage);
- grave ('*serious crime*'), mais 'indolore' ou 'en douceur' ('*soft crime*'): «*les activités de blanchiment, cloisonnées en aval, mobilisent des opérateurs puissants et reconnus socialement, sans créer de violences ni de victimes évidentes...*»².

Ainsi, pour la justice pénale, la confiscation des fonds et la recherche des traces de leur origine criminelle sont des conditions et outils essentiels de la lutte contre les CEF et transnationales³: cela s'impose particulièrement dans une société globalisée, marquée surtout par une économie mondiale libéralisée. En effet, l'image du trafiquant de drogue arrivant dans un institut financier avec des valises remplies de billets d'argent 'sale' est aujourd'hui grandement dépassée. Désormais, les fonds d'origine criminelle suivent des canaux de recyclage de plus en plus complexes, qui tirent parti de tous les outils de la finance moderne

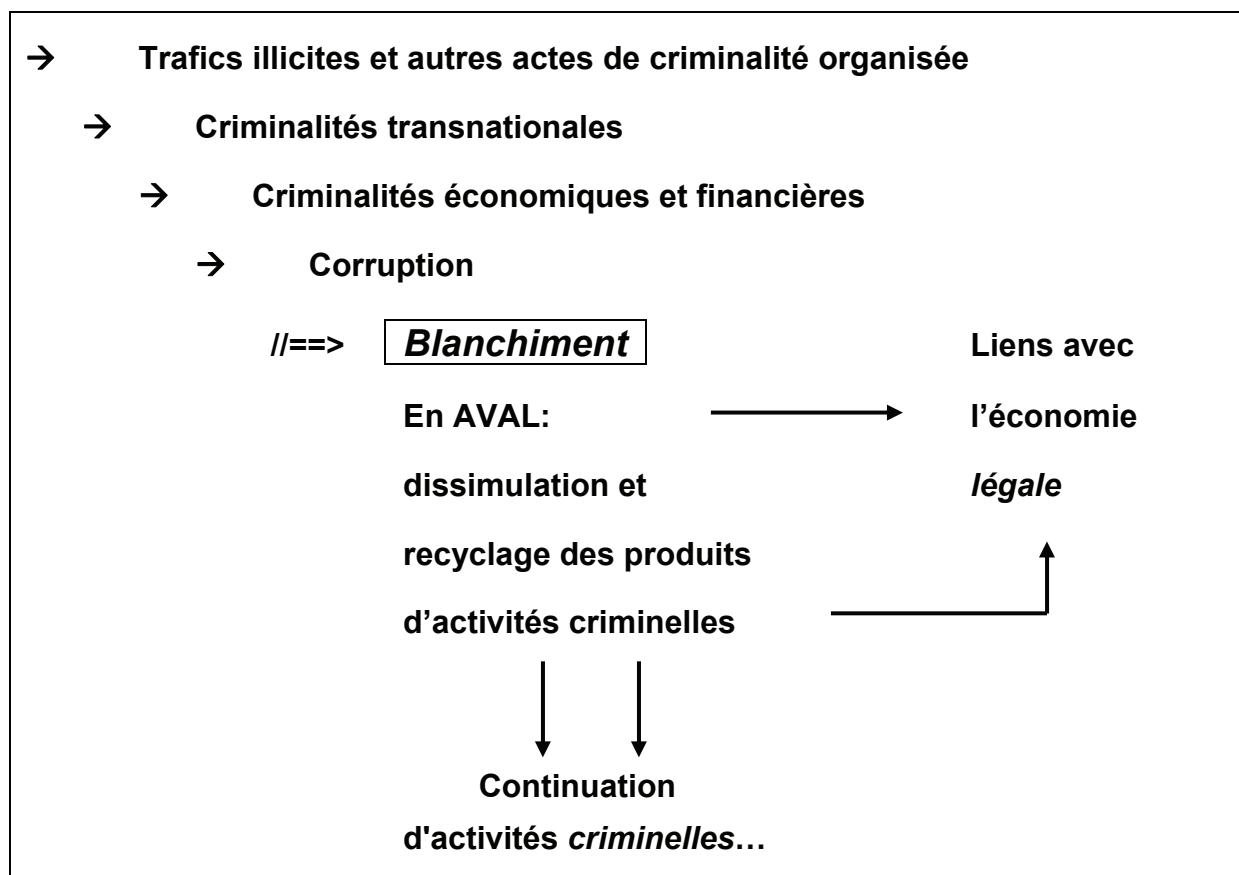
¹ FALCONE G., La criminalité organisée: un problème mondial, *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 1992, 4, 391-398.

² FABRE G., *Les prospérités du crime. Trafic de stupéfiants, blanchiment et crise financière dans l'après-guerre froide*. Paris, éditions de l'Aube, 1999 (citation: p. 75).

³ 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.

et de l'extrême rapidité des mouvements des capitaux, alors que les autorités de contrôle et de saisie sont confinées à l'intérieur de leurs frontières et limitées dans leur champ d'action par le cadre des normes légales nationales et internationales en la matière

Figure 1: Le blanchiment: un acte d'entrave, en aval d'activités criminelles préalables



En ce qui concerne 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 sous gestion du secteur financier suisse⁴.

⁴ Source : les chiffres-clés relatifs à la place financière suisse, www.dff.admin.ch/placefinanciere

Quant aux sommes totales d'argent qui sont blanchies dans le monde, les chiffres avancés par les grands organismes internationaux sont sujet à controverse et varient parfois tellement que l'on peine à avoir une idée précise de l'ampleur du phénomène. Le Fonds monétaire international (FMI), par exemple, avance le chiffre de 1'000 milliards de dollars qui seraient ainsi blanchis annuellement dans le monde. Certains auteurs critiquent ce qu'ils appellent la mythologie ou les légendes créées autour des CEF ainsi que les estimations surévaluées des sommes d'argent criminel en jeu, en particulier celles qui seraient effectivement blanchies, voire réinvesties dans l'économie dite légale (voir Nelken, 1997 ; Besozzi, 2001). Quelle qu'en soit l'ampleur exacte, le blanchiment est un défi de taille pour les organes chargés de la détection, de la saisie et de la répression des actes et des auteurs de blanchiment.

Ainsi, l'objet de notre recherche ne porte pas sur le phénomène du blanchiment d'argent lui-même (comme phénomène criminel spécifique, subséquent à des infractions préalables ou 'délits précurseurs'), mais bien *sur les efforts, les moyens et les pratiques de contrôle du blanchiment d'argent* : à savoir, en particulier, les mécanismes de prévention, d'intervention, de réaction et de sanction prévus et mis en œuvre par *le dispositif suisse* de contrôle du blanchiment, en les comparant, sur le plan international, avec le cadre et les actions du *dispositif canadien* anti-blanchiment.

2. Bref rappel historique de l'évolution des dispositifs de contrôle du blanchiment d'argent

2.1 1^{ère} étape, dès la fin des années 1980

- 1977: 1^{ère} Convention de l'Association Suisse des Banquiers relative à l'obligation de diligence des banques
- 1988: Convention de l'ONU (Vienne) sur la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, prévoyant la confiscation des gains provenant de ces trafics
- 1990: 40 recommandations du GAFI⁵ relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, en partie inspirées de la Convention de diligence de l'Association Suisse des Banquiers

⁵ GAFI: Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (en anglais, FATF: *Financial Action Task Force on Money Laundering*); créé à Paris en 1989 dans le cadre d'un sommet du G7 en raison de préoccupations croissantes au sujet du blanchiment de capitaux d'origine illégale ; cf. <http://www.fatf-gafi.org/index.htm>

- 1990: Convention no 141 du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépiage, à la saisie et à la confiscation des produits d'un crime
- 1990: La Suisse adopte les articles 305bis ('Blanchissage') et 305ter ('Défaut de vigilance') du code pénal (en mars 1990 et entrés en vigueur en août 1990)
- 1991: Directive 91/308 des Communautés européennes relative à la prévention de l'utilisation du système financier à des fins de blanchiment de capitaux.

C'est donc en 1990, un an après le Canada (1989) mais bien avant la plupart des autres pays occidentaux, que la Suisse a mis en vigueur des *normes pénales* relatives à ce qu'on appelait alors le 'blanchissage' d'argent.

2.2 2^{ème} étape, dès la fin des années 1990

- 1997: en Suisse, adoption de la LBA ou loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier
- 1998: la LBA entre en vigueur (le 1.04.1998) pour les intermédiaires financiers bancaires
- 1999: Convention de l'ONU (du 9 déc. 1999) pour la répression du financement du terrorisme
- 2000: en Suisse, la LBA entre totalement en vigueur (le 1.04.2000) pour tous les intermédiaires financiers; l'ensemble du dispositif suisse de contrôle du blanchiment est alors en application
- 2000: Convention de l'ONU (du 15 nov. 2000) contre la criminalité transnationale organisée
- 2000: Directives du Groupe de Wolfsberg pour la lutte contre le blanchiment d'argent dans les banques privées à vocation internationale (octobre 2000)
- 2000-01: le Canada adopte une nouvelle loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes
- 2001: Directives du Comité de Bâle de surveillance bancaire ('*Customer Due Diligence*')
- 2003: 40 recommandations actualisées du GAFI relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme, combinées avec 8 recommandations spéciales sur ce dernier sujet de haute actualité. Conséquences en Suisse :

- adoption de l'art. 260quinquies du code pénal ('Financement du terrorisme', entré en vigueur le 1.10.2003)
- et mise en œuvre d'une procédure de révision de la LBA, toujours en cours en juin 2006 (date de ce rapport).

Au cours de cette deuxième étape, pendant laquelle un très grand nombre d'Etats ont adopté des normes pénales visant à sanctionner le blanchiment d'argent, on a pu constater un *élargissement de la stratégie anti-blanchiment*: cet élargissement a visé, en amont, à mettre en application des règles et des dispositifs de *contrôle des marchés financiers*, afin de renforcer les mécanismes de surveillance, de les étendre aux intermédiaires non bancaires et d'empêcher autant que possible la réalisation même d'actes de blanchiment.

Le défi de la régulation – nationale et internationale – des marchés financiers est énorme et c'est vers l'amélioration de son efficacité et de la coopération des divers dispositifs que tend la troisième étape de contrôle et de sanction du blanchiment d'argent, complétée par le *contrôle du financement des activités terroristes*: cette *troisième étape* est en œuvre depuis le début du 21^{ème} siècle et elle a été dynamisée à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis.

3. Les objectifs de la recherche

3.1 Mener une analyse compréhensive du dispositif suisse de contrôle du blanchiment d'argent

En raison de la complexité de ce dispositif, notre analyse a visé essentiellement à identifier, à décrire et, finalement à avoir une meilleure vision globale et compréhensive du dispositif suisse de contrôle du blanchiment d'argent : son cadre légal, ses diverses instances, ses différents acteurs, leurs rôles respectifs, leurs devoirs et obligations, leurs pratiques et difficultés.

3.2 Evaluer le degré de concordance ou de discordance entre l'esprit du dispositif de contrôle du blanchiment et les pratiques effectives

Dans notre recherche, nous avons visé à relever les adéquations ou convergences et les inadéquations ou divergences entre le dispositif théorique (ou sur le papier) et le dispositif effectivement mis en œuvre au quotidien, dans les pratiques et selon la perspective de ses divers acteurs. L'un des points de notre intérêt a aussi été de discerner, en cas de divergences et de conflits d'interprétation, comment et par qui ces dissonances sont résolues.

3.3 Confronter le dispositif suisse à un autre système, en menant une étude comparative avec le dispositif canadien de contrôle du blanchiment d'argent

Ayant ensemble conçu ce projet de recherche, le Prof. Jean-Luc Bacher (Ecole de criminologie de l'Université de Montréal) et le Prof. Nicolas Queloz (Département de droit pénal et de criminologie de l'Université de Fribourg) ont l'un et l'autre soumis leur projet à leurs fonds nationaux respectifs de financement de la recherche scientifique (le CRSH ou Conseil pour la recherche en sciences humaines au Canada et le FNS en Suisse).

Ils ont eu la chance d'obtenir tous les deux une réponse positive, bien que décalée dans le temps:

- N. Queloz: 24 mois de subside, du 1.04.2004 au 31.03.2006
- J.L. Bacher: 36 mois de subside, du 1.11.2004 au 31.10.2007

Tels sont les principaux objectifs poursuivis par la recherche comparative:

- identifier et décrire les diverses composantes des 2 dispositifs ;
- apprécier les résultats observables des 2 dispositifs à leurs différentes étapes ;
- identifier et analyser les effets positifs ou les atouts, ainsi que les faiblesses et les éventuels effets pervers produits par les 2 dispositifs.

3.4 Dresser un bilan des possibilités d'amélioration des dispositifs

L'objectif ultime de l'analyse compréhensive des dispositifs, de l'évaluation de la concordance ou discordance entre leur cadre théorique et leurs actions pratiques, et de la comparaison entre le dispositif suisse et le dispositif canadien, est de faire un bilan de leurs atouts et de leurs faiblesses réciproques et de formuler des propositions constructives dont pourraient profiter les deux pays afin d'améliorer leurs dispositifs respectifs.

3.5 Réaliser une recherche en toute indépendance scientifique

Le thème de notre recherche (les dispositifs de contrôle du blanchiment d'argent) est un sujet politiquement et économiquement très sensible: divers rapports gouvernementaux ont déjà été réalisés et des analyses financées par des fonds privés et effectuées par de grandes banques ou par des cabinets de conseil ou d'audit ont déjà été menées. Les faiblesses de telles études sont surtout:

- d'être partielles: elles ne s'adonnent généralement pas à une analyse d'ensemble, mais seulement par secteurs d'activités à risques ou selon les besoins d'un client particulier;
- d'être partiales ou peu objectives: elles ne sont pas des études scientifiques, mais sont réalisées sur commande, pour satisfaire un mandant particulier (public ou privé), pour servir des fins politiques, économiques ou une image de marque (minimiser les problèmes et maximiser les qualités);
- enfin, elles ne sont pas toujours entièrement disponibles ni publiées, la non publication de données d'études détaillées étant généralement de règle dans le secteur privé des intermédiaires financiers (bancaires et non bancaires).

Il nous a donc paru fondamental que de véritables recherches scientifiques indépendantes (en Suisse et au Canada) puissent avoir lieu et être diffusées librement sur un sujet politique, économique et juridique important pour des Etats démocratiques.

4. Les grandes lignes méthodologiques de la recherche

Pour réaliser les objectifs mentionnés ci-dessus, voici les démarches et moyens principaux que nous avons mis en œuvre :

4.1 Exploitation des données existantes et disponibles

Avec comme sources principales :

- la littérature scientifique en matière de contrôle du blanchiment ;
- les sources législatives: lois et ordonnances édictées depuis 1990 en matière de blanchiment d'argent ;
- les recueils de jurisprudence et de décisions ;
- les sources documentaires: rapports d'activité gouvernementaux, parlementaires et des principaux organismes du dispositif anti-blanchiment, littérature grise, etc.
- les sources statistiques (de certains intermédiaires financiers, de l'administration, de la police, des tribunaux): communications et renvois selon les diverses étapes du dispositif, décisions, sanctions, montants des fonds en jeu y compris les sommes bloquées et confisquées.

4.2 Recueil et exploitation de données originales

Complémentairement aux sources documentaires officielles, la valeur ajoutée de notre recherche repose sur les données que nous avons recueillies :

1) Par des entretiens semi dirigés auprès des acteurs professionnels (privés et publics) des dispositifs de contrôle du blanchiment d'argent

L'objectif a été de recueillir les points de vue respectifs des divers acteurs impliqués, pour mettre en lumière leurs logiques et rationalités, leurs besoins, leurs intérêts et leurs critiques sur le fonctionnement et l'efficacité des dispositifs.

La description plus détaillée de cette méthodologie est fournie dans la partie 3 de ce rapport.

2) Par l'étude comparative des dispositifs suisse et canadien

Notre démarche comparative a été tout d'abord descriptive (des cadres et composants des dispositifs respectifs), puis transversale (confrontation des analyses menées et des données d'entretiens recueillies de part et d'autre), afin d'en tirer les enseignements majeurs.

Des aspects plus détaillés de cette méthodologie sont fournis dans les Parties 2 et 3 de ce rapport.