

## **Partie 4**

### **Analyse croisée des données de la recherche et conclusion**

#### **1. Analyse croisée des données des Parties 2 et 3**

##### **1.1 L'autorégulation**

Né après d'âpres discussions lors des travaux préparatoires, 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.

Au niveau légal, l'autorégulation s'inscrit dans le cadre des mesures administratives instituées par une loi cadre : la loi fédérale sur le blanchiment d'argent (LBA), complétée par diverses ordonnances fédérales.

De ce fait, l'axe central de la surveillance en matière de blanchiment se distingue du système canadien qui ne connaît pas l'autorégulation.

Dès lors, l'autorégulation influence en Suisse l'organisation de la surveillance et il convient de distinguer :

- les intermédiaires financiers qui sont surveillés par une autorité instituée par une loi spéciale : ce sont les banques, les maisons de jeu et les assurances privées ;
- les intermédiaires financiers 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 à 11 OAR répartis en fonction de secteurs d'activités et de régions ;
- les intermédiaires financiers 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).

L'autorégulation se révèle être un concept assez large dans la mesure où il convient de distinguer si l'organisme est apte à définir un certain nombre de concepts et de règles ou s'il n'est qu'un exécutant des mesures prises par les autorités publiques. D'un point de vue théorique, l'OAR concrétise les mesures prises par les autorités au travers de règlements qui tiennent compte de certaines particularités liées au secteur d'activités. Dès lors, la marge de manœuvre d'un

OAR se trouve relativement réduite, les règlements devant répondre à des critères assez stricts afin de garantir la « *due diligence* » basée généralement sur les risques (« *risk based approach* »).

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.

Dès lors, le statut des OAR est parfois mal interprété. D'un point de vue juridique, il s'agit le plus souvent, à l'exception de l'OAR-Poste et des CFF, d'associations de droit privé. Ils doivent en outre répondre à des critères relativement stricts pour être reconnus et acceptés comme organisme d'autorégulation par l'ACBA. Les OAR doivent encore fournir un certain nombre d'informations à l'Autorité de contrôle (dont un rapport annuel) et doivent communiquer au MROS tout cas de soupçon fondé au sens de l'art. 9 LBA porté à leur connaissance et qu'un affilié aurait omis de communiquer lui-même (art. 26 et 27 LBA).

Enfin, si les conditions légales ne sont plus remplies par un OAR, l'ACBA a la compétence de lui retirer sa reconnaissance (art. 28 LBA).

En conséquence, le statut des OAR ne se résume pas à des associations privées et accessoires mais bel et bien à des organismes dotés de tâches étatiques et dont la mission consiste à assurer la mise en œuvre et la bonne application de la LBA auprès de leurs affiliés.

Un aspect fort intéressant de notre comparaison est que le Canada possède, comme la Suisse, une structure fédérale, mais qu'il connaît une tradition juridique provenant d'un mélange de *common law* et de droit européen (français) et qu'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 en outre 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. Il s'agit donc d'un système *mixte*, l'*automaticité* (« *threshold reporting* ») étant complétée par une approche du *risque* (communication d'un doute quant aux transactions à risque).

Le Canada ne connaît pas l'autorégulation telle que nous la connaissons en Suisse. La contribution du secteur privé se limite à la mise en œuvre des normes de « *due diligence* » établies par la LRPCFAT et aux déclarations au CANAFE. Et les entités déclarantes canadiennes (nom officiel de ce que nous nommons en Suisse les intermédiaires financiers) ne connaissent pas l'obligation spécifique de bloquer les fonds suspects concernés par une déclaration au CANAFE. En outre, les avocats et notaires ne sont pas assujettis à la LRPCFAT<sup>1</sup>.

Ainsi, nous considérons que le dispositif canadien se distingue du système suisse par son caractère plutôt *communicatif – défensif*, alors que le système suisse est mû d'abord par le principe *proactif* ou *préventif* du « *Know Your Customer* » avant même d'effectuer toute déclaration au MROS.

D'une façon largement majoritaire, les acteurs du dispositif suisse que nous avons interviewés approuvent le principe de l'autorégulation à la Suisse : ils le considèrent comme utile par ses effets de responsabilisation des intermédiaires financiers, de sensibilisation aux risques de blanchiment, 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. Plusieurs interlocuteurs estiment que la majorité des obligations de diligence – pas toutes – contribue au professionnalisme des intermédiaires financiers et par conséquent à la prévention du blanchiment et à la réputation de la place financière suisse, grâce à la possibilité d'exclure du marché des intermédiaires financiers non coopérants, perçus comme cas exceptionnels de moutons noirs.

Implicitement, une partie non négligeable de nos interlocuteurs conceptualise le modèle d'autorégulation comme un système de communication qui transmet aux intermédiaires financiers et concrétise de façon efficace et relativement rapide des normes principalement étatiques (qualité qui s'est avérée particulièrement efficace lors de l'introduction de la LBA). En pratique, par contre, la plus grande partie des intermédiaires financiers et des responsables des OAR n'estime pas que l'aspect préventif du système suisse serait convenablement défini par la notion d'autorégulation. En effet, la marge de manœuvre laissée par les règlements serait beaucoup trop étroite, même si une grande partie des interviewés salue le caractère contraignant et surveillé de l'autorégulation à la mode suisse. Ce paradoxe est saisi de façon exemplaire par cette citation d'un représentant d'un groupement de banques :

---

<sup>1</sup> Ou plutôt n'y sont plus assujettis, depuis qu'en mars 2003 ils ont gagné leur recours contestant un tel assujettissement, qu'ils considèrent comme violant gravement leur devoir professionnel de secret.

« Nein, es ist nicht Selbstregulierung. [...] Und ich bin überzeugt davon, dass es funktioniert, die Selbstregulierung. » (IF8)

Toujours est-il que des points critiqués, comme par exemple une relation disproportionnée entre efforts et résultats, l'existence d'OAR génériques ou l'absence de connaissances pratiques du côté des autorités mettent en question ou tempèrent les avantages reconnus du système suisse.

Pour beaucoup de représentants de l'administration fédérale et de ministères publics, l'utilisation de la notion d'autorégulation pour le système en vigueur en Suisse pose moins de problèmes conceptuels et sémantiques que pour les OAR et leurs affiliés (qui ajoutent souvent des adjectifs à la notion d'autorégulation, pour préciser sa nature dirigée ou contrôlée). Pour contrer le reproche selon lequel l'introduction de l'autorégulation dans la lutte contre le blanchiment signifierait le début d'une privatisation du système pénal, les représentants des ministères publics soulignent que la partie répressive du système anti-blanchiment n'est nullement privatisée.

Tandis qu'un effet préventif et dissuasif de l'autorégulation, résultant de la responsabilisation et la sensibilisation des intermédiaires financiers, est presque unanimement reconnu, le rôle, respectivement l'autocompréhension des OAR semblent plus controversés. Une partie des membres des OAR interviewés se considère comme aide, partenaire et représentant des intermédiaires financiers affiliés ; une autre partie souligne l'importance de l'indépendance de leur organisation par rapport aux associations professionnelles fondatrices ainsi qu'aux intermédiaires financiers.

Quant au statut juridique des OAR, nos interlocuteurs, toutes catégories confondues, regrettent un certain flou. Des représentants des intermédiaires financiers jusqu'aux experts de l'administrations fédérale – qui, rappelons-le, sont pour la plupart des juristes – affirment ne pas être tout à fait certains de savoir si les OAR doivent être considérés comme des organismes de droit privé exerçant des tâches publiques, ou si les OAR sont des entités de droit public formellement constituées en associations de droit privé. C'est surtout la possibilité des OAR d'exclure des affiliés et par conséquent de prononcer une interdiction d'exercer la profession qui est perçue comme un transfert de compétences étatiques. Une réponse assez fréquente attribue aux OAR un statut juridique mixte.

## 1.2 Alternatives au système d'autorégulation

Le modèle suisse est basé sur l'autorégulation où le dispositif allie des acteurs privés et publics dans le cadre de la prévention, du contrôle et de la répression du blanchiment et où les cas d'annonce se basent fondamentalement sur les soupçons que porte l'intermédiaire sur sa relation d'affaires ou sur une transaction financière.

L'autorégulation prône la proximité entre les intermédiaires directement en contact avec la clientèle et les organismes de contrôle regroupés entre les différents OAR qui, rappelons-le, sont composés en fonction des différents secteurs d'activités (avocats/notaires, gérants de fortune indépendants, fiduciaires, etc.).

D'autres pays, comme le Canada, ont adopté un système différent dans la mesure où les organismes d'autorégulation tels que nous les connaissons en Suisse n'existent pas et où les autorités sont dotées de tous les pouvoirs de contrôle et d'application de la loi.

Généralement, les autres modèles anti-blanchiment connaissent un système de déclaration automatique des transactions à partir d'une somme déterminée (« *threshold reporting* »). La Suisse s'est toujours refusée à intégrer ce principe d'automatisme dans son système, notamment parce qu'elle doute sérieusement de son utilité et de son efficacité.

Pratiquement personne parmi les experts interviewés en Suisse ne voudrait changer fondamentalement le système en vigueur, qui est considéré comme adéquat et assez efficace. En général, les interviewés y attribuent des avantages en termes de qualité des services et de valeur ajoutée compétitive pour les intermédiaires financiers et la place financière suisse, malgré des coûts supplémentaires indéniables. En revanche, nos interlocuteurs mentionnent comme atout pour l'Etat et implicitement pour les contribuables le fait que le système actuel entraîne des économies pour les finances publiques, vu la charge d'autorégulation supportée par les acteurs privés. Plusieurs d'entre eux soulignent que le modèle choisi serait *grosso modo* le seul praticable pour une place financière importante et diversifiée comme celle de la Suisse. Une autre solution, avec une administration centrale qui devrait prendre en charge la plus grande partie des contrôles actuellement effectués par les intermédiaires financiers et les OAR, aboutirait à une administration hypertrophiée, qui engendrerait des coûts démesurés, qui aurait de sérieux problèmes pour recruter du personnel spécialisé et qui, de façon générale, manquerait d'efficacité. En particulier, nos interlocuteurs rejettent l'idée que la Suisse devrait introduire un système de communications automatisées.

À quelques exceptions près, nos interlocuteurs considèrent le système suisse basé sur la communication de soupçons fondés de blanchiment comme étant généralement supérieur à la solution des communications automatisées à partir d'un certain seuil, tout particulièrement en ce qui concerne la responsabilisation et la sensibilisation des intermédiaires financiers. Plusieurs experts estiment que le système suisse, malgré sa complexité et même s'il demande certainement plus d'efforts et de réflexion de la part des intermédiaires financiers qu'un système automatisé, est non seulement plus efficace, mais certainement plus adapté à une mentalité et à un mode de faire spécifiquement suisses.

De façon générale, la majorité des experts suisses interrogés considère les systèmes anti-blanchiment d'autres pays, en particulier de la France, du Royaume-Uni, des USA et également du Canada<sup>2</sup> comme moins efficaces. Ce jugement se base en particulier sur la perception du « *threshold reporting* » pratiqué dans ces pays en comparaison avec le « *suspicious transaction reporting* » considéré comme spécifique à la Suisse et à son modèle d'autorégulation qui met les intermédiaires financiers en mesure de reconnaître eux-mêmes les transactions critiques.

De façon *idéale typique*, ces contrastes mentionnés par nos interlocuteurs pourraient se résumer d'une part dans une perspective organisationnelle, plutôt descriptive et théorique et, d'autre part dans une perspective opérationnelle, incluant également des jugements de valeurs :

- dans la perspective *organisationnelle*, le modèle suisse est présenté comme multipolaire, fédéraliste, marqué de plus par une coopération entre les acteurs privés et des administrations étatiques de dimensions modestes, tandis que les systèmes des autres pays sont généralement caractérisés 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 serait plus exigeant que celui de ses confrères ailleurs dans le monde, les normes dites d'autorégulation contribueraient 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

---

<sup>2</sup> Le Canada a été nommé parce que les experts ont été mis au courant que notre recherche s'inscrit dans un projet de comparaison des dispositifs suisse et canadien et également parce que, dans plusieurs cas, nous avons esquissé le modèle canadien.

travail routinier, peu utile et produisant des masses d'informations immaîtrisables dans les autres pays. A cela s'ajoutent des jugements de valeur louant la mentalité suisse comme plus consciencieuse qu'ailleurs. L'application des mesures anti-blanchiment et la transposition des recommandations du GAFI se borneraient souvent à une introduction formelle dans les pays étrangers, tandis que la Suisse veillerait à leur application réelle.

La maxime sous-jacente à la majorité des évaluations comparatives des systèmes anti-blanchiment pourrait se résumer dans le jugement de ce responsable « *compliance* » d'une banque privée, qui correspond à une traduction du slogan anglais « *More order, less law* » :

«Je crois que le résultat est meilleur si on a moins de règles, mais plus de responsabilités. » (IF5)

Ce sentiment de faire figure de premier de la classe est cependant relativisé par plusieurs éléments : d'abord parce que les performances et les résultats des différents dispositifs anti-blanchiment ne sont que difficilement comparables, l'effet préventif et dissuasif n'étant pratiquement pas mesurable ; ensuite, parce que ce sentiment d'être le premier de la classe en matière de la lutte contre le blanchiment serait répandu auprès des experts de tous les pays du monde ! Enfin, cette auto perception d'élève modèle se heurte avec une image de la Suisse à l'étranger qui est sensiblement moins positive. Ces attaques et les critiques venant de l'extérieur contre le dispositif anti-blanchiment suisse en général et contre le secret bancaire en particulier sont généralement neutralisées et rationalisées par la nette impression des experts suisses qu'elles sont principalement motivées par une stratégie de forte concurrence entre les places financières et des différences de taxation fiscale.

### **1.3 L'efficacité des normes anti-blanchiment contre le « crime organisé »**

Le blanchiment d'argent étant officiellement considéré comme étroitement lié à la criminalité organisée, la Communauté internationale et la Suisse ont voulu, dès la fin des années 1980, 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<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Pour la Suisse, cf. FF 1989 II 961ss.

Rappelons que le Parlement suisse a édicté 7 « trains de mesures », entre 1989 et 2003, visant à lutter plus efficacement contre la criminalité organisée<sup>4</sup>. Dans le même but, le Canada, entre 1989 et 2001, a également adopté diverses mesures, d'abord de droit criminel, élargies ensuite par des versions successives de la loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Notons par exemple qu'en Suisse, en 2004 et 2005, sur les 1'550 communications de soupçons de blanchiment qu'a enregistrées le MROS, 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 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 et national, la plupart de nos interlocuteurs constate que ce but n'aurait pas été atteint : quelques-uns parlent même d'un coup manqué.

Pour une partie de nos interlocuteurs, les promoteurs des lois anti-blanchiment auraient même perdu de vue la lutte contre le « crime organisé »; plusieurs

---

<sup>4</sup> Le 1<sup>er</sup> train de mesures a concerné les art. 305<sup>bis</sup> et 305<sup>ter</sup> CPS sur le blanchiment d'argent et le défaut de vigilance en matière d'opérations financières, entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1990.

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

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

Le 4<sup>ème</sup> train de mesures a révisé les incriminations en matière de corruption publique, aux art. 322<sup>ter</sup> à 322<sup>octies</sup> CPS entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2000. Signalons que le 1<sup>er</sup> juillet 2006 est entrée en vigueur la révision des normes pénales incriminant la corruption privée, suite à la ratification par la Suisse de la Convention pénale du Conseil de l'Europe contre la corruption. Mais comme les infractions de corruption privée ne sont pas des crimes (mais des délits), leurs produits ('pots-de-vin') ne pourront donc pas faire l'objet de poursuites pour blanchiment d'argent au sens de l'art. 305<sup>bis</sup> CPS.

Le 5<sup>ème</sup> 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<sup>bis</sup> CPS entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

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

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

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.

En revanche, même si une relation raisonnable entre les efforts exigés et les résultats obtenus est souvent contestée, les effets des mesures anti-blanchiment prises en Suisse contre le « crime organisé » sont souvent jugés plus positivement que les résultats qui auraient été obtenus au niveau international.

Enfin, les efforts de la Suisse en matière de la lutte contre le blanchiment d'argent auraient, selon nos interlocuteurs, l'effet préventif et dissuasif voulu. Plusieurs experts constatent en effet un déplacement géographique des efforts de blanchiment : ce ne serait plus en Suisse que l'argent sale arriverait, mais ailleurs dans le monde. Un autre effet serait un déplacement temporel : la Suisse ne serait utilisée que dans les stades tardifs et plus difficilement repérables du blanchiment (recyclage et réinvestissement). En outre, les blanchisseurs chercheraient des branches professionnelles non encore soumises à des régulations anti-blanchiment.

#### **1.4 L'efficacité des mesures contre le blanchiment dans la lutte contre le financement du terrorisme**

Tant la Suisse que le Canada sont parties prenantes aux initiatives internationales en matière de lutte contre les actes de violence terroriste. Cependant, les événements du 11 septembre 2001 ont changé la donne. L'approche jusqu'ici limitée aux formes particulières de terrorisme s'est étendue aux modes de financement du terrorisme. Dès lors, les deux pays ont ratifié l'ensemble des instruments internationaux et appliquent les directives et recommandations internationales prises après les attentats de New York.

Conformément aux directives internationales et plus particulièrement aux Recommandations spéciales du GAFI, 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 mieux « 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. 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.

Tandis que les exigences de la lutte contre le blanchiment d'argent classique sont – sous certaines réserves – jugées plutôt bénéfiques pour les intermédiaires financiers et la place financière suisses en général, plusieurs exigences et conditions spécifiques à la lutte contre le financement du terrorisme sont majoritairement considérées toutefois comme une besogne incontournable mais très peu utile. Sur le plan pratique, cela concerne en premier lieu l'application des listes Bush. Les experts 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 des questions quant à la légitimité et à la nature légales de ces listes. Pour des raisons dogmatiques, quelques-uns considèrent que le combat contre le « blanchiment à l'envers » ne devrait pas se baser sur les mêmes sources légales que celui contre le blanchiment tout court.

Sans que nos interlocuteurs ne mettent véritablement en question la nécessité de la lutte contre le terrorisme et son financement, nous avons 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 des 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 des choses. 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. Cette attitude contraste nettement avec celle qui prévaut dans l'application des normes contre le blanchiment : les points qui sont considérés généralement comme utiles et positifs dans l'application de la LBA, c'est-à-dire la formation d'une conscience et la responsabilisation des intermédiaires financiers pour les transactions à risque, ne se retrouvent quasiment plus dans les discours relatifs à la lutte contre le financement du terrorisme.

*« L'avenir dira si le renforcement de la lutte contre le financement du terrorisme marginalisera ou non l'antiblanchiment. Les observateurs semblent partagés sur ce point : certains considèrent que la lutte contre le financement du terrorisme sert l'antiblanchiment, dans la mesure où elle accroît l'implication des acteurs financiers privés dans les procédures judiciaires, tandis que d'autres estiment que cette nouvelle priorité décrédibilise une décennie de sensibilisation à l'argent sale. [...] L'organisation de la lutte contre le financement du terrorisme semble avant tout viser à renforcer la coopération judiciaire internationale et à homogénéiser les procédures pénales. Ce faisant, elle réoriente l'activité des acteurs financiers privés : tenus au cours des années 1990 de détecter et de signaler les transactions anormales, il leur est désormais demandé de surveiller les opérations liées à des personnes physiques ou morales suspectes »<sup>5</sup>.*

## 1.5 Distorsion du marché

Les mesures de « *due diligence* » que doit appliquer le monde financier dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme coûtent cher : la réglementation impose en effet aux intermédiaires financiers de prendre des mesures structurelles visant notamment à former et à sensibiliser leur personnel, à catégoriser leur clientèle en fonction des risques encourus, à nommer un ou des responsables anti-blanchiment ou encore à mettre sur pied un système de surveillance des transactions suspectes.

Si les grands organismes bancaires et parabancaires se sont relativement vite adaptés à de telles exigences, certains organismes de taille plus modeste ont dû et doivent encore faire face à des difficultés structurelles et financières dans le cadre de l'application de ces mesures. Bien qu'il n'existe pas d'estimation précise valable pour tous les secteurs d'activités, les mesures de bonne diligence pèsent lourd dans le budget de fonctionnement des intermédiaires financiers.

---

<sup>5</sup> FAVAREL-GARRIGUES G., Le renouvellement des listes noires de la lutte contre l'argent sale, *Criminologie*, 2005, p. 100-101.

Dès lors, s'est posée la question de savoir s'il pouvait en résulter une distorsion du marché entre les divers intermédiaires.

Les avis de nos interlocuteurs sont assez partagés sur ce point. Tandis que la plupart des représentants des petits et moyens intermédiaires financiers ainsi que de plusieurs OAR soutiennent la thèse d'une distorsion du marché, en revanche les représentants des grands intermédiaires financiers la rejettent souvent. Du côté des entités plus petites, c'est la crainte que la pression financière de la réglementation anti-blanchiment provoque leur disparition du marché ou la fusion de plusieurs PME de la finance qui est souvent avancée. Ce scénario n'est pas uniquement jugé de façon négative : pour quelques experts, cette pression financière pourrait d'ailleurs faire disparaître des « moutons noirs » ou des amateurs du marché et ainsi améliorer la qualité des prestations financières en Suisse. Dans l'optique spécifique des représentants des ministères publics, la fusion ou la centralisation informatique pourrait grandement faciliter leur travail en cas d'enquête judiciaire. Quant aux représentants des intermédiaires financiers de taille importante, mais aussi de quelques interlocuteurs de l'administration fédérale, ils se montrent sceptiques face à la thèse d'une distorsion du marché : en raison d'une clientèle moins nombreuse et qui présenterait moins de risques, les petites entités pourraient faire des économies d'échelle qui neutraliseraient alors les éventuels désavantages concurrentiels.

## 1.6 Différences entre les catégories d'experts

Rappelons que les acteurs professionnels que nous avons interviewés dans le cadre de notre recherche en Suisse proviennent des différents secteurs suivants : les intermédiaires financiers, les organismes d'autorégulation, l'administration fédérale, des ministères publics et des experts indépendants.

Presque tous les acteurs s'accordent dans l'appréciation positive du système suisse de l'autorégulation. Si, bien sûr, des différences de conceptualisation et de jugement apparaissent, elles ne sont pas systématiquement liées à une catégorie d'acteurs précise, même si la plupart des représentants des autorités de contrôle exprime un jugement en général plus positif et moins critique que les intermédiaires financiers « du front » en ce qui concerne le dispositif légal et formel contre le blanchiment d'argent.

En ce qui concerne la perception de leur rôle dans ce dispositif, la répartition des tâches semble bien claire et peu surprenante entre nos divers interlocuteurs : les représentants des ministères publics soulignent bien leur rôle répressif alors que les acteurs privés (intermédiaires financiers et OAR) et de l'administration fédérale mettent bien en avant leur rôle préventif. Cela n'exclut pas toutefois

que des représentants de ministères publics se montrent aussi sensibles à la réputation et à la compétitivité de la place financière suisse. Autrement dit, la logique économique, qui est l'une des légitimations initiales des normes contre le blanchiment d'argent, fait également partie du discours et des représentations des acteurs « punitifs » du dispositif de contrôle.

La relative concordance d'opinions autour d'une grande partie des questions centrales posées par le dispositif suisse anti-blanchiment peut s'expliquer en partie par la perméabilité des diverses catégories de nos interlocuteurs, qui facilite un regard plus général et moins marqué par l'optique spécifique de leur secteur professionnel. Plusieurs des personnes que nous avons interviewées ont en effet travaillé tour à tour, au cours de leur carrière, pour des intermédiaires financiers, des OAR, l'administration fédérale ou comme expert indépendant. Le passage de l'appareil judiciaire au secteur privé du dispositif anti-blanchiment est plus rare, mais il existe également (l'inverse étant plus exceptionnel). A cela s'ajoutent les contacts et échanges de vue assez réguliers entre les divers acteurs du dispositif suisse. Enfin, cette vision assez globale et moins sectorielle a probablement été renforcée par le fait que nos interlocuteurs se trouvaient dans une situation d'interview dont le but scientifique leur était clairement connu.

Enfin, les différences d'appréciation et d'approche que nous avons pu identifier sont bien moins souvent liées aux secteurs d'activités qu'à la formation de base de nos interlocuteurs : les juristes, qui ont représenté la majorité des experts interviewés, se sont généralement montrés plus intéressés par des questions concernant la conceptualisation théorique et organisationnelle du dispositif anti-blanchiment que les économistes par exemple, ces derniers étant plus centrés sur ses aspects opérationnels et fonctionnels. À chacun ses spécialités et ses marottes !

## 2. Conclusion

Sur le papier (Partie 2), le dispositif suisse de contrôle du blanchiment d'argent a belle allure. Il est cependant théoriquement complexe et ses composantes sont nombreuses et hétérogènes: acteurs et organismes privés et publics, bancaires et non bancaires, administratifs, policiers et judiciaires, etc.

C'est dans la pratique quotidienne (Partie 3) que ce dispositif a posé d'importants problèmes. Il y a quelques années, Cassani exprimait par exemple les propos critiques suivants: «*Appliqué au secteur financier non bancaire, composé de professions hétéroclites et en partie peu enclines à se soumettre à un quelconque contrôle, le modèle de l'autorégulation s'est, à nos yeux, révélé défaillant*»<sup>6</sup>. Les données présentées dans notre recherche semblent toutefois démontrer que la crise surgie lors des années d'entrée en vigueur de l'ensemble du dispositif anti-blanchiment (2000-02) a désormais été surmontée.

Capus (2002) avait pour sa part mis en évidence les faiblesses du système d'autorégulation *privée*, qualifié de *contrôle à distance* («*Governance-at-a-distance*»)<sup>7</sup> puisque l'intervention de l'Etat y est relativement lâche (primauté de la surveillance privée), qu'elle n'intervient que tardivement et qu'il donne lieu à un ensemble très fragmenté de règles spécifiques d'autocontrôle vu la grande diversité des intermédiaires financiers concernés.

Cependant, après l'entrée en vigueur assez tumultueuse de la LBA en 1998 et suite aux différentes modifications et adaptations législatives, l'autorégulation s'est transformée et s'est considérablement réduite. Le rôle désormais dévolu aux OAR, symbole par excellence de l'autorégulation suisse, se résume aujourd'hui surtout à la mise en œuvre et au respect de la bonne application des mesures de diligence. Les organismes internationaux et le GAFI en particulier ont bien remarqué ce tournant et présentent aujourd'hui le système suisse comme un système d'«*autorégulation surveillée*» où le contrôle privé est l'objet d'une surveillance assez contraignante des autorités étatiques. Capus qualifie le système suisse d'«*autorégulation régulée*» («*regulierte Selbstregulierung*») et continue de penser qu'elle n'est pas un modèle valide ou adéquat de contrôle et que ses désavantages sont surtout patents en matière de

---

<sup>6</sup> CASSANI U., La criminalité financière: un état des lieux, in: Bolle P.H., Steffen H. (Eds.), *La criminalité financière*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 2002, p. 29.

<sup>7</sup> CAPUS N., Selbstregulierung als neue Steuerungsmethode der schweizerischen Geldwäschebekämpfung, *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2002 (114), S. 696 ss.

politique criminelle (argument dogmatique)<sup>8</sup>. Les divers acteurs professionnels que nous avons interviewés en Suisse ne sont pas de cet avis : ils sont même largement satisfaits de ce modèle et considèrent, dans une logique économique – partagée y compris par des représentants de la justice – qu'il a essentiellement contribué à renforcer la réputation d'excellence des intermédiaires et de la place financière suisses.

D'ailleurs, nous ne partageons pas l'opinion de Capus, en particulier lorsque, parmi les principaux problèmes qu'elle perçoit dans le système suisse – marqué selon elle par un haut degré d'autorégulation – elle considère<sup>9</sup> :

- d'une part que la politique criminelle est en Suisse déléguée en pratique aux acteurs privés du dispositif anti-blanchiment, ce qui est alors dommageable à l'intérêt public (par une privatisation des compétences pénales étatiques) ;
- et, d'autre part, que des organismes privés reçoivent ainsi, en Suisse, le pouvoir d'imposer des sanctions, ce qui viole le principe de transparence ou de publicité propre en principe au procès pénal.

À notre avis, ces deux allégations sont fausses ou découlent d'une interprétation du cadre du dispositif suisse anti-blanchiment (LBA + CPS) à laquelle nous ne pouvons pas souscrire :

- il n'est d'abord pas vrai que des tâches de politique criminelle sont confiées en Suisse aux acteurs privés (intermédiaires financiers et OAR), puisqu'il leur incombe fondamentalement (en application de la LBA) de respecter leurs devoirs de diligence et de bonne connaissance de leurs clients, ce qui relève de leurs *obligations professionnelles* ; en outre, ces acteurs privés *ne sont pas* et n'ont jamais voulu être – également pour des raisons de bonne réputation – *en contact direct avec les instances pénales* et judiciaires, puisqu'ils transmettent leurs communications de soupçons fondés de blanchiment directement au MROS, c'est-à-dire par le *filtre* d'une instance administrative (cf. l'image de l'entonnoir du dispositif suisse, aux Figures 9 ci-dessus et 12 ci-après).
- Il n'est pas vrai non plus que des compétences de prononcer des sanctions pénales ont été déléguées aux acteurs privés du dispositif suisse anti-

---

<sup>8</sup> CAPUS N., Selbstregulierung: Ein taugliches Instrument zur Kontrolle der Geldwäscherei? in *Öffentlich – Privat: Neue Aufgabenteilung in der Kriminalitätskontrolle?* Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie, Zürich, Verlag Rüegger, 2006, S. 259-281.

<sup>9</sup> CAPUS N., Country Report: Combating money laundering in Switzerland, in PIETH M. & AIOLFI G. (Eds), *A Comparative Guide to Anti-Money Laundering*, Cheltenham, E. Elgar, 2004, 114-226 (critiques exprimées en particulier aux pages 197-198).

blanchiment<sup>10</sup> : cela n'appartient en aucun cas à leurs prérogatives et, à nouveau, ni les intermédiaires financiers, ni les OAR n'auraient voulu exercer de compétences répressives. Sur un plan juridique *privé* certes, les OAR peuvent mettre de l'ordre auprès d'intermédiaires financiers qui leur sont affiliés s'ils ne respectent pas les exigences élevées de leur profession : mais ces pratiques *disciplinaires* ne doivent pas être confondues avec un pouvoir de sanction pénale.

Pieth & Aiolfi l'illustrent clairement dans leur synthèse comparative des systèmes anti-blanchiment du Royaume Uni, de Singapour, de Suisse et des USA :

« Switzerland '*Reputation First*' [...] Bank secrecy can only continue to be maintained if the system can efficiently identify high risks and co-operate with authorities and criminal investigations. *This explains also why the industry has developed its own sanctioning programme* in addition to those of a supervisory and criminal nature. »<sup>11</sup>

Dans la poursuite tenace de cette logique « réputationnelle », le dispositif suisse de contrôle du blanchiment d'argent semble avoir atteint aujourd'hui une bonne vitesse de croisière, même si, comme tout système complexe, il est évidemment encore perfectible.

« Il suffit d'aller sur le site Internet du GAFI et de regarder les rapports d'évaluation mutuelle qui ont été publiés. Premier de classe Belgique. Loin devant ! 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. On passera l'année avec une moyenne honorable, mais sans plus. 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%. Moralité: il y a beaucoup de conventions que nous n'avons pas ratifiées parce que notre droit interne ne nous permet pas de les remplir à 100%. Et, on nous montre du doigt. [...] 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 dans notre pays. » (AF1)

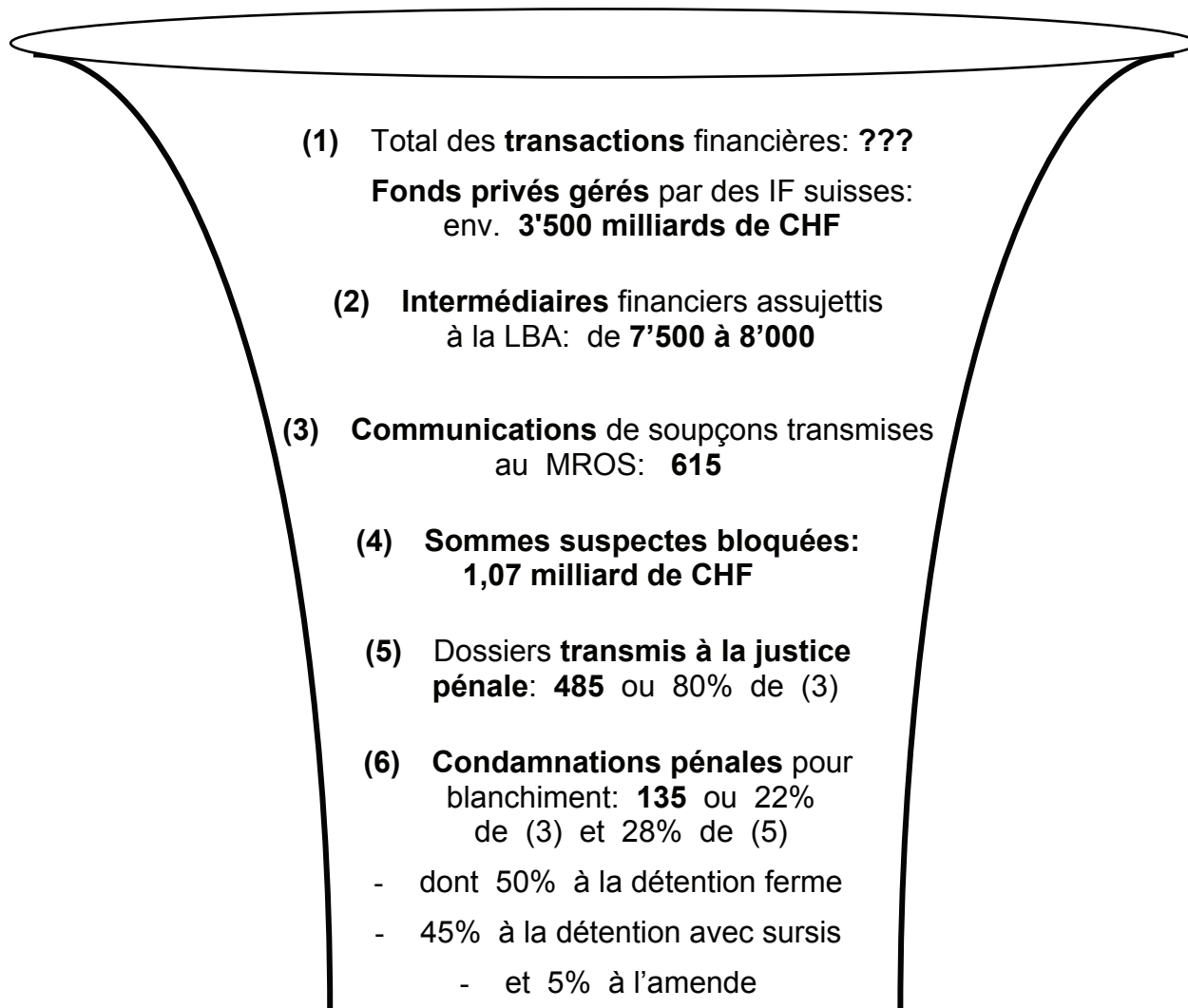
C'est aussi ce même perfectionnisme qui nous a poussés à esquisser, en ce qui concerne la Suisse, les grands traits des étapes de ce que nous appelons l'entonnoir du dispositif de contrôle du blanchiment d'argent (voir la Figure 12 ci-après qui complète la Figure 9 de la Partie 2 ci-dessus).

<sup>10</sup> « When private law organizations receive greater jurisdiction for the imposition of penalties, this may run counter to an important claim; that of the highest degree of transparency» (CAPUS, 2004, p. 198).

<sup>11</sup> PIETH M., AIOLFI G., *A Comparative Guide to Anti-Money Laundering*, Cheltenham, E. Elgar, 2004, pp. 440-441.

**Figure 12 : 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<sup>12</sup> 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, 2001-2004, qui ont précédé

<sup>12</sup> 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 (à paraître en septembre 2006).

l'enquête) : et 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 régulièrement par des actes de blanchiment d'argent. Le risque existe donc bel et bien ; 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 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)<sup>13</sup> :

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

Ces propos confirment 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 démontrent en outre, comme dans les points de vue exprimés par les interlocuteurs de notre recherche, que l'efficacité se mesure très souvent en se comparant à autrui ou à ce qui se fait ailleurs.

---

<sup>13</sup> Institut M.I.S. Trend SA, *Les questions bancaires actuelles*, Etude réalisée pour l'Association suisse des banquiers, Lausanne, février 2006.

En conclusion, nous avons eu la chance de pouvoir mener, pendant deux ans, une recherche compréhensive du dispositif suisse de contrôle du blanchiment d'argent en toute indépendance scientifique.

Nous avons pu évaluer le degré de concordance entre d'une part le cadre légal de ce dispositif, dans son esprit et dans sa lettre et, d'autre part, sa mise en œuvre dans la pratique, après environ cinq années de pleine activité : ce degré de concordance est aujourd'hui élevé, la majorité des acteurs privés et publics que nous avons interrogés s'accordant à le relever.

Nous avons eu l'occasion de comparer le dispositif suisse au dispositif canadien de contrôle du blanchiment d'argent. Cette comparaison a été complète en ce qui concerne le cadre légal et organisationnel des deux systèmes (Partie 2 de ce rapport) ; la comparaison n'a pu être que partielle en ce qui concerne les points de vue des principaux acteurs impliqués dans les dispositifs respectifs, puisque l'équipe canadienne a commencé ses travaux 7 mois plus tard et ne les terminera qu'à fin octobre 2007.

Ce décalage ne nous permet pas, pour l'heure, de dresser un bilan des atouts et des faiblesses réciproques des dispositifs suisse et canadien, ni de formuler des propositions dont pourraient profiter les deux pays afin d'améliorer encore leurs systèmes respectifs : ce n'est qu'à la fin de la recherche menée au Canada que nous tenterons de réaliser cette tâche.