

Dispositifs de contrôle du blanchiment d'argent. Eléments d'analyse du dispositif suisse et premiers points de comparaison avec le dispositif canadien

Prof. univ. dr. Nicolas Queloz¹

Dans cet article, sont résumés le contexte, le thème, les buts, la méthode et les principaux résultats d'une recherche compréhensive, évaluative et comparative du dispositif suisse de contrôle du blanchiment d'argent. Cette recherche scientifique a été menée de 2004 à 2006 avec le soutien financier du Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique.

Mots-clés : Blanchiment d'argent – Dispositif anti-blanchiment – Effectivité – Efficacité – Suisse – Canada.

This paper presents the context, the subject, the goals, the method and the main results of a comprehensive, evaluative and comparative research on the Swiss anti money laundering system. This scientific research was financially supported by the Swiss national science foundation.

Keywords: Money laundering – Anti money laundering device – Effectiveness – Efficiency – Switzerland – Canada.

1. Le contexte. Le *blanchiment d'argent* constitue le symbole par excellence de la criminalité économique et financière. 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 »).

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: il s'agit aujourd'hui pour les marchés financiers de 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

¹ Droit pénal et criminologie, Faculté de droit, Université de Fribourg, Doyen de la Faculté de droit de l'Université de Fribourg (Suisse); Av. de Beauregard 11, CH - 1700 Fribourg (nicolas.queloz@unifr.ch).

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 3 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, en particulier 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 suisse.

2. Résumé de la recherche et de quelques résultats importants.

L'objet de la recherche qui a été menée pendant 2 ans (2004-2006)² 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.

Les buts de la recherche ont été de soumettre le dispositif anti-blanchiment mis en place en Suisse à une analyse scientifique compréhensive, évaluative et

² Queloz Nicolas (Directeur scientifique), Boller Boris et Haag Fabrice (Collaborateurs scientifiques), *Dispositifs de contrôle du blanchiment d'argent. Analyse compréhensive et évaluative du dispositif suisse et premiers éléments de comparaison avec le dispositif canadien*. Rapport scientifique final au Fonds National Suisse, Université de Fribourg, Département de droit pénal, juillet 2006. Ce rapport peut être consulté sous: <http://www.unifr.ch/dprim/recherche.html>

comparative. Ci-dessous, nous expliciterons brièvement ces trois buts et résumerons les principaux résultats qui leur sont liés.

Les moyens utilisés dans la recherche ont essentiellement consisté :

- d'une part, à consulter et analyser les sources législatives (lois et ordonnances mises en œuvre depuis 1990) et jurisprudentielles, 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.

Quelques résultats

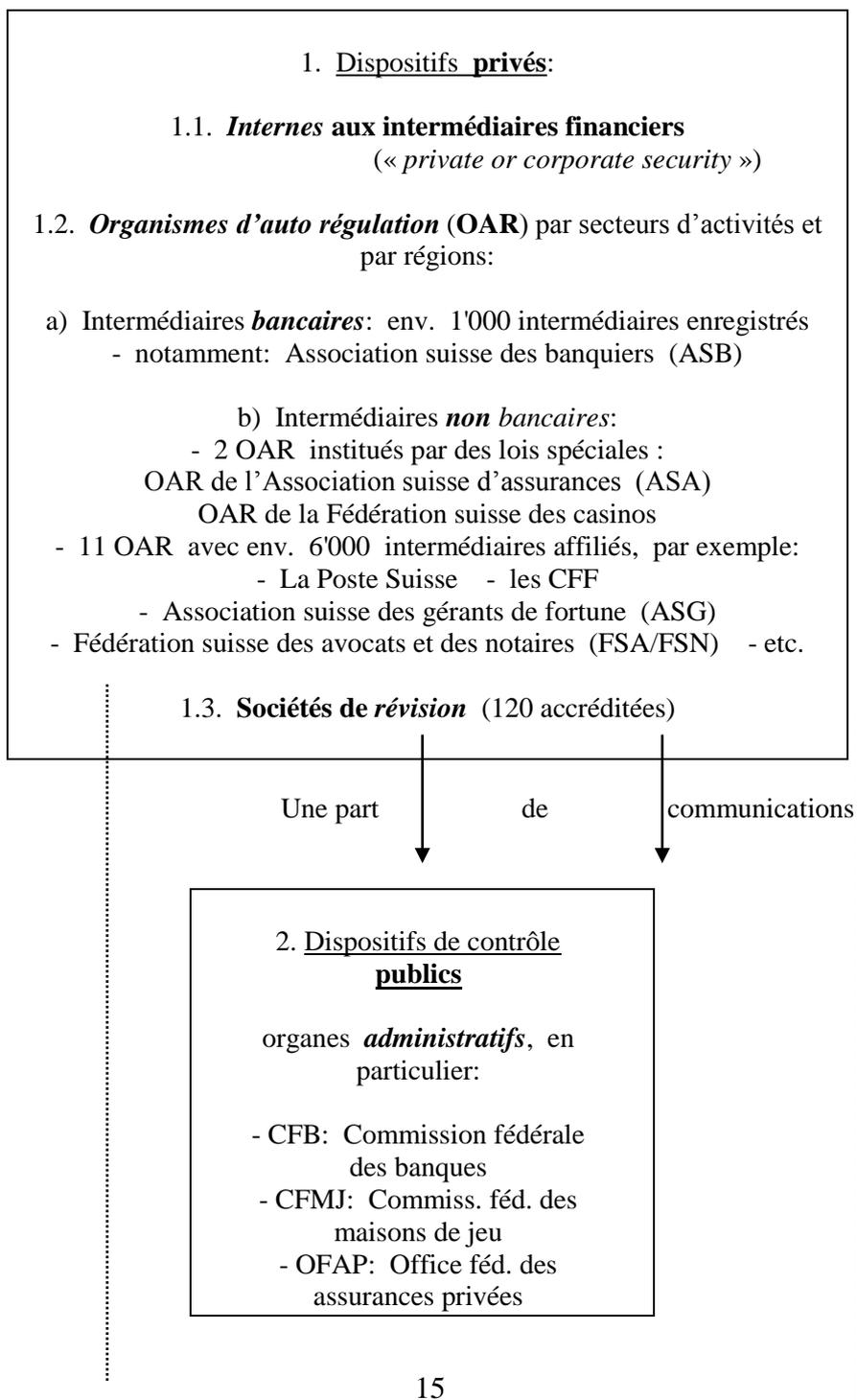
Notre but de *compréhension* du dispositif suisse de contrôle du blanchiment d'argent a été d'obtenir une bonne représentation d'ensemble d'un système et de relations fort complexes, entre acteurs privés, organes de surveillance privés et publics et, en dernier ressort, instances judiciaires et répressives. L'image de l'entonnoir résume schématiquement cette représentation d'ensemble (voir les figures 1 et 2 ci-après).

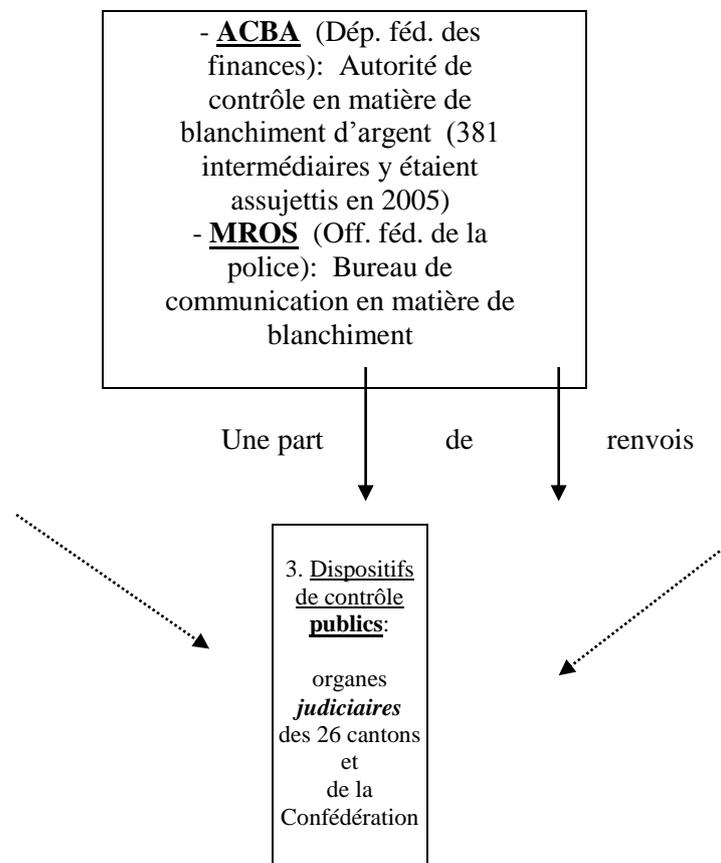
L'évaluation a essentiellement consisté à confronter le dispositif théorique (le cadre légal et organisationnel) aux pratiques effectives aussi bien des intermédiaires financiers que des diverses instances de contrôle. Dans ce but, nous avons mené des entretiens approfondis auprès de ces divers acteurs pour chercher à répondre notamment aux questions suivantes:

- Comment *se représentent-ils* le dispositif anti-blanchiment dans son ensemble ? Sur ce point, nous avons d'abord constaté que nos interlocuteurs, quelle que soit la place qu'ils occupent dans le dispositif, ont une bonne représentation et compréhension de l'ensemble du système de contrôle et qu'ils ont des liens assez réguliers entre eux, non seulement à leur échelon, mais aussi avec d'autres acteurs et instances du dispositif. Il nous est apparu que cette bonne connaissance crée une sorte d'attachement, voire d'appartenance identitaire au « modèle suisse » anti-blanchiment, caractérisé par le primat de l'autorégulation, dont la majorité de nos interlocuteurs sont satisfaits : s'ils y apportent certaines critiques au plan interne (national), en revanche ces acteurs s'en montrent fiers et laudatifs quand ils le (et se) comparent, sur le plan international, aux autres dispositifs anti-blanchiment.
- Comment y voient-ils *leurs rôles et responsabilités* ? En fin de compte, les efforts des divers acteurs sont-ils cohérents ou divergents ? Nous avons constaté qu'aux divers stades et étapes du dispositif suisse, ses acteurs ont acquis maintenant une image claire et non ambiguë de leurs tâches et responsabilités, chacun sachant assez précisément si et quand il exerce un rôle de prévention, de supervision, de détection ou de répression. De ce fait, le jeu d'ensemble des divers acteurs nous apparaît comme assez cohérent, empreint d'un bon respect mutuel, voire de solidarité à la tâche: les efforts des uns et des

autres vont, d'une façon générale, dans la même direction, sans résistances, blocages ni conflits qui seraient néfastes parce qu'insolubles.

Figure 1: Le dispositif anti-blanchiment en Suisse





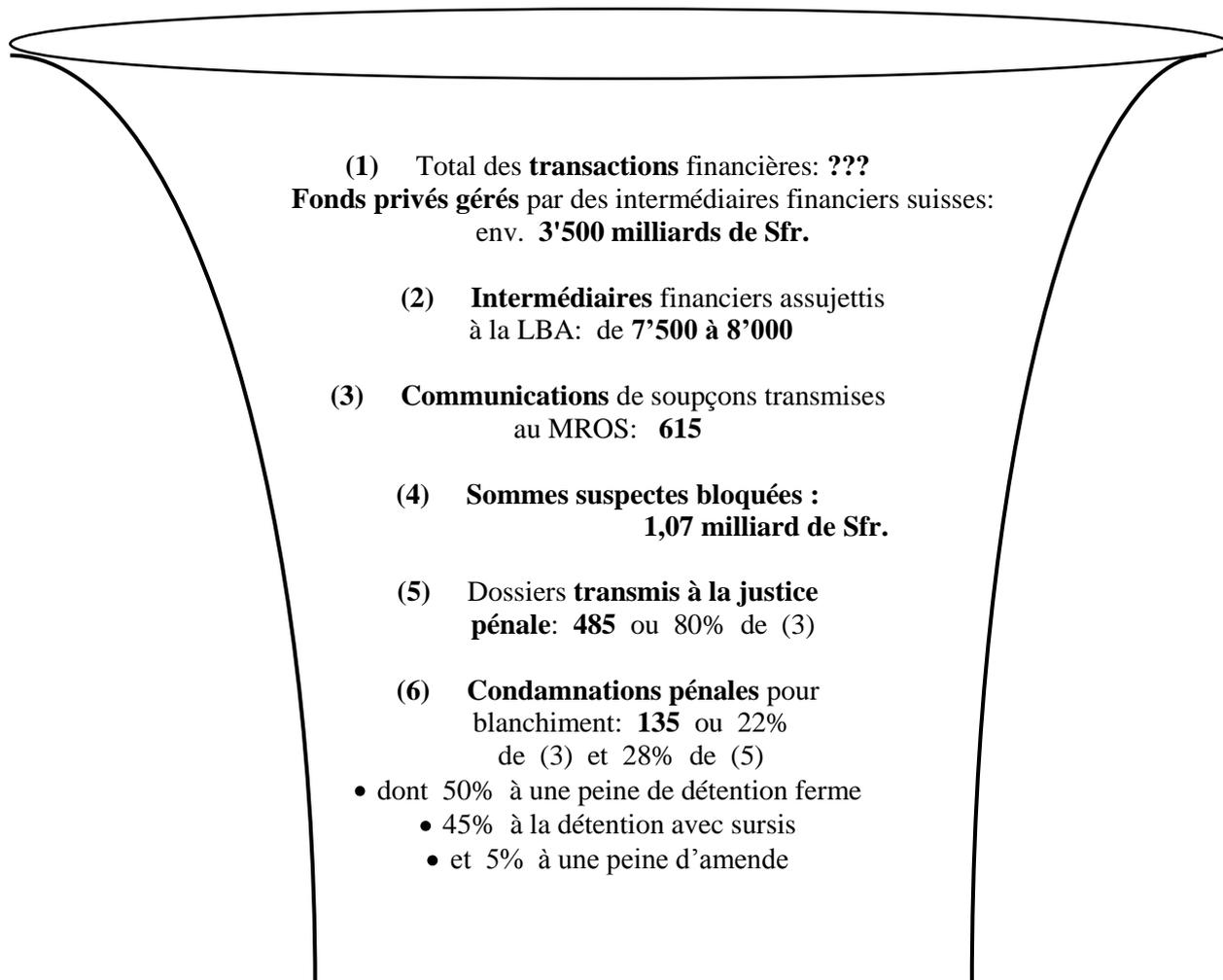
Le dispositif suisse est-il *effectif* (vraiment mis en œuvre) et *efficace* (quels résultats) ? Indéniablement, notre constat est que, après 2 années de crise (2000-2001) et de mise en œuvre difficile voire pénible du dispositif anti-blanchiment, celui-ci a désormais surmonté ses ‘maladies d’enfance’ et comblé des lacunes, inexpériences voire incompétences, pour atteindre aujourd’hui un bon ‘régime de croisière’ ou une belle efficacité. 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 constats suivants:

- l’esprit, voire l’éthique du travail helvétique a pour conséquence que lorsqu’un dispositif est adopté après un long travail 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 sont le rigorisme et une certaine maniaquerie;

- en ce qui concerne l'objectif primaire, qui était de faire du dispositif suisse contre le blanchiment le fer de lance de la lutte contre la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants, aussi bien les données statistiques (moins de 20% des communications faites au MROS ont trait à des infractions préalables propres à la criminalité organisée) que l'avis de nos interlocuteurs démontrent qu'il s'agissait d'une illusion, voire pour certains d'un coup manqué : en revanche, le dispositif suisse aurait joué son rôle préventif et dissuasif, surtout en détournant les tentatives de blanchiment vers d'autres pays dont le filet anti-blanchiment est moins serré;
- quant à la stratégie internationale récente consistant à combiner la lutte contre le blanchiment et celle contre le « noircissement » ou financement des activités terroristes, elle est majoritairement considérée par les acteurs suisses du dispositif comme une besogne incontournable mais très peu utile, à laquelle ils vouent une application assez formaliste, car les efforts demandés leur apparaissent nettement disproportionnés par rapport aux effets escomptés;
- enfin, sur un plan seulement quantitatif, la figure 2 ci-après fournit une radiographie des diverses étapes et instances du dispositif suisse ainsi que des produits (ou 'outputs') des principales composantes du filet du contrôle anti-blanchiment : si, de façon schématique (et 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 transmises au MROS³, 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 de bonne efficacité du « modèle suisse » de *répression* des cas enregistrés de blanchiment d'argent (cf. aussi le tableau 1 ci-après); sur le plan de l'efficacité de la *détection* du blanchiment par les intermédiaires financiers et les instances d'autorégulation, nous sommes par contre 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.

³ MROS: *Money Laundering Reporting Office Switzerland* ou Bureau fédéral de communication en matière de blanchiment (Berne).

Figure 2: 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)



Enfin, l'évaluation a été approfondie par *la comparaison*: celle-ci a visé à étudier les composantes, les forces et les faiblesses des dispositifs anti-blanchiment de la Suisse et du Canada. 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

CANAFE⁴ 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. Il s'agit donc d'un système *mixte*, l'*automaticité* 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: 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 de soupçon de blanchiment. Toutefois, il est intéressant de constater que cette approche plus préventive conduit également à plus de décisions répressives (cf. Tableau 1): en effet, alors que le dispositif canadien connaît, chaque année, 11'000 à 14'000 fois plus de déclarations d'opérations douteuses 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 11 fois moins de condamnations pénales que la Suisse pour blanchiment d'argent⁵.

Tableau 1: 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 (Rappel : au Canada, toute transaction dès 10'000 \$Can doit être déclarée) | 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% |

⁴ CANAFE: Centre d'analyse et de déclaration des opérations financières du Canada (Ottawa).

⁵ 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.

| | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|----------------------|-----------------------|--------|
| Sommes transmises à la justice pénale | 98% | 0,02% | 90% | 0,013% |
| Condamnations pénales pour blanchiment (moyenne des années 1999 à 2003) | | <u>Canada:</u> 13 | <u>Suisse:</u> 129 | |

3. Conclusion. L'efficacité n'est, en matière de lutte contre le blanchiment d'argent comme en d'autres domaines de politique économique, sociale ou criminelle, qu'une notion souvent relative et subjective. Les résultats de notre recherche démontrent toutefois que le dispositif suisse de contrôle du blanchiment est devenu (depuis 2002) à la fois *plus effectif* (mise en application sérieuse et intense) *et plus efficace* (contrôle plus dense et meilleur fonctionnement d'ensemble). Il y a ainsi gagné un précieux *bonus de réputation*.