

8. Place financière suisse

Gérard Perroulaz



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/319>

DOI : [10.4000/aspd.319](https://doi.org/10.4000/aspd.319)

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2006

Pagination : 123-135

ISBN : 2-88247-061-4

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Gérard Perroulaz, « 8. Place financière suisse », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 25-1 | 2006, mis en ligne le 12 février 2010, consulté le 07 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/319> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.319>

8. Place financière suisse*

LA LÉGISLATION SUISSE s'est renforcée depuis le début des années 1990 pour mieux réprimer le blanchiment d'argent, punir la corruption, lutter contre le crime organisé et améliorer l'entraide judiciaire internationale. Dans la pratique, plusieurs cas dévoilés ces dernières années prouvent que l'importante place financière suisse continue à être utilisée pour des activités de blanchiment, notamment le placement d'argent de la corruption et de potentats.

Trois rapports de l'OCDE parus en 2005 mettent en lumière certaines difficultés pour appliquer les nouvelles normes pénales : l'OCDE a publié le rapport d'examen de la coopération suisse, où elle relève les problèmes de cohérence des politiques quand la Suisse n'accorde pas l'entraide judiciaire internationale pour les cas de fuites fiscales ; le Groupe d'action financière de l'OCDE a évalué le dispositif antiblanchiment de la Suisse, en soulignant plusieurs lacunes dans la législation suisse ; enfin, dans son rapport d'examen de l'application de la Convention sur la lutte contre la corruption, l'OCDE formule plusieurs recommandations qui pourraient renforcer la lutte de la Suisse dans ce domaine.

Dans l'année passée sous revue, le Conseil fédéral a présenté son message sur la lutte contre la criminalité internationale et les Chambres fédérales ont approuvé en octobre 2005 l'adhésion de la Suisse à la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption.

8.1. Place financière suisse et fuites de capitaux

Le secteur financier est très important pour l'économie suisse et représente environ 11 % du PIB. Selon plusieurs estimations, les institutions financières gèrent près de 30 % de la fortune privée mondiale placée hors du pays de résidence, soit environ 3000 milliards de francs suisses. D'après les chiffres de la Banque nationale suisse, les engagements totaux à titre fiduciaire à l'étranger des banques établies en Suisse s'élevaient à 244 milliards de francs au 31 décembre 2004¹.

📖 **Annuaire 2006**, n° 1, dans la partie « Statistiques », voir le graphique 4 sur les provenances principales des fonds.




8.1.1. Amélioration des lois suisses pour mieux lutter contre le blanchiment, la corruption et la criminalité internationale

Plusieurs mesures ont été prises par la Suisse pour renforcer la lutte contre la criminalité (voir tableau 24). La Suisse accorde aussi une grande importance à la concertation internationale en vue d'harmoniser la lutte contre la criminalité.

* Par Gérard Perroulaz, chargé de recherche à l'IUED.

¹ Ce chiffre correspond au montant des opérations fiduciaires que les banques suisses gèrent au nom de clients résidant à l'étranger. Banque nationale suisse, *Les banques suisses. 2004*, Zurich, BNS, 2005, tableau 38, pp. A136-A141, <<http://www.snb.ch>>.

Tableau 24: Amélioration de l'arsenal législatif en Suisse pour la lutte contre le blanchiment et la criminalité, 1990-2005

Date	Modifications de la législation suisse et adhésion de la Suisse à des accords internationaux
1.8.1990	Entrée en vigueur des articles 305bis et 305ter du Code pénal suisse, punissant respectivement le blanchiment d'argent de tous revenus illicites et le défaut de vigilance en matière d'opérations financières.
1.8.1994	Entrée en vigueur d'une série de mesures pour renforcer la lutte contre le crime organisé, confisquer les valeurs patrimoniales (art. 59 du Code pénal) et punir la participation ou le soutien à des organisations criminelles (art. 260ter).
1.2.1997	Entrée en vigueur de la Loi révisée sur l'entraide internationale en matière pénale.
1.4.1998	Entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur le blanchiment d'argent (LBA). Le nouvel article 305ter al. 2 du Code pénal introduit l'obligation pour les intermédiaires financiers d'annoncer aux autorités compétentes leurs soupçons sur des transactions qui leur paraissent douteuses.
1.5.2000	Entrée en vigueur de la modification du Code pénal suisse pour réprimer la corruption active de fonctionnaires à l'étranger (art. 322septies du Code pénal) et adhérer à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Les commissions occultes versées à des agents publics ne sont en conséquence plus déductibles des impôts (cela à partir de début 2001).
1.1.2002	Entrée en vigueur de la modification du Code pénal suisse pour donner plus de compétences à la Confédération dans la lutte contre le crime organisé (art. 340bis du Code pénal). Les dossiers les plus complexes d'organisations criminelles, si les actes punissables ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger, et les affaires qui concernent plusieurs cantons peuvent ainsi être traités au niveau de la Confédération.  Annuaire 2000 , réorganisation de la procédure des offices fédéraux chargés de la lutte contre la criminalité, pp. 243-245.
1.7.2003	Entrée en vigueur de la nouvelle Ordonnance sur le blanchiment d'argent de la Commission fédérale des banques (CFB). Cette ordonnance permet un renforcement des moyens de contrôle des transactions douteuses et un suivi de la clientèle.  Annuaire 2003 , n° 1, révision des directives de la CFB sur la lutte contre le blanchiment, pp.128-129.
23.9.2003	La Suisse ratifie la Convention pour la répression du financement du terrorisme. Elle est ainsi partie de l'ensemble des 12 conventions et protocoles des Nations unies relatifs à la lutte contre le terrorisme.
1.10.2003	Entrée en vigueur des dispositions relatives à la responsabilité pénale des entreprises (art. 100quater et 100quinquies du Code pénal).
1.10.2003	Entrée en vigueur de la norme pénale spécifique réprimant le financement du terrorisme (art. 260quinquies du Code pénal).
10.12.2003	La Suisse signe la Convention des Nations unies contre la corruption.
1.7.2005	Entrée en vigueur de l'accord bilatéral entre la Suisse et l'UE sur la fiscalité de l'épargne.  Annuaire 2005 , n° 1, p. 115.
Octobre 2005	Adhésion à la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption. Le Parlement adopte une révision nécessaire du Code pénal, pour introduire l'incrimination de la corruption passive d'agents publics étrangers et renforcer la lutte contre la corruption privée.

□ *Accord avec l'Union européenne sur la fiscalité de l'épargne*

L'accord bilatéral entre la Suisse et l'UE sur la fiscalité de l'épargne est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005. La Suisse s'opposait à l'échange automatique d'informations sur les avoirs étrangers entre les administrations fiscales. Cet accord bilatéral permet à la Suisse de ne pas être soumise à cet échange de renseignements fiscaux, mais de taxer les revenus de l'épargne de déposants de l'Union européenne en Suisse. Cette retenue d'impôt à la source sera de 15 % du revenu de l'épargne pendant les trois premières années d'application de l'accord, puis atteindra progressivement un taux de 35 %. Les trois quarts des revenus de cet impôt seront rétrocédés à l'Etat de résidence du déposant.

Cet accord permet à la Suisse de garder son système particulier d'entraide judiciaire internationale: la Suisse punit l'escroquerie fiscale (falsifier des documents pour frauder le fisc), mais pas la simple soustraction fiscale (omettre de déclarer certains revenus à l'administration fiscale). L'accord avec l'Union européenne ne concerne pas tous les placements de résidents de l'Union européenne en Suisse, mais concerne essentiellement les intérêts de l'épargne de personnes physiques. Beaucoup d'autres revenus échappent à l'imposition à la source (revenus d'actions, dividendes, assurances, revenus de sociétés).

📖 **Annuaire 2006**, n° 1, chap. 1, «Politique extérieure»; **Annuaire 2005**, n° 1, secret bancaire et accords bilatéraux, pp. 115-117.

8.1.2. Revendication des ONG d'entraide: punir l'évasion fiscale

Dans le contexte de l'adoption de l'accord bilatéral entre la Suisse et l'Union européenne sur la fiscalité de l'épargne, des ONG suisses ont demandé au Conseil fédéral d'appliquer des accords semblables avec les pays en développement, afin de mieux lutter contre les fuites de capitaux pour des raisons fiscales. Les ONG demandent aussi au Conseil fédéral d'introduire la répression de la fuite fiscale, et pas seulement de la fraude fiscale.

8.1.3. Recommandations de l'OCDE

dans le cadre de l'examen de la coopération suisse par le CAD

Le rapport du Comité d'aide au développement (CAD) qui examine la politique de coopération de la Suisse revient tous les quatre ans sur les problèmes de cohérence entre la politique de coopération et l'importance de la place financière suisse. Dans le dernier examen de la politique suisse par le CAD, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) relève les indéniables progrès dans la législation suisse pour lutter contre le blanchiment et la corruption, et mieux surveiller les placements de «personnes politiquement exposées». Le rapport salue aussi les actions concrètes de la Suisse pour renvoyer des fonds liés à la fuite des capitaux vers des pays comme le Nigeria ou le Pérou.

Le rapport de l'OCDE relève que «les banques suisses gèrent environ le tiers des actifs financiers privés investis à l'étranger, activité qui génère un volume considérable de recettes fiscales, ainsi que des excédents de la balance des paiements courants. La Suisse demeure, aux côtés d'autres pays développés et d'un certain nombre de centres financiers extraterritoriaux bien connus, l'une

des premières destinations des capitaux en exil. [...] La stabilité politique de la Suisse, le niveau de sophistication des services financiers qu'elle propose et sa pratique du strict respect du secret bancaire sont autant de facteurs contribuant de manière déterminante à attirer des capitaux en provenance de pays en développement [...] La Suisse pourrait faire davantage pour s'attaquer au problème par des mesures s'étayant mutuellement, et pour y sensibiliser la communauté internationale»².

Le CAD recommande notamment à la Suisse d'envisager de conclure avec des pays en développement des accords de rétrocession d'impôts du même type que ceux en vigueur avec les pays membres de l'Union européenne (dans le cadre des bilatérales II). Ces accords permettraient de reverser une partie de l'impôt à la source sur des placements aux administrations fiscales des pays d'origine des déposants. Même si les placements en provenance de pays en développement sont bien moins élevés que ceux provenant des pays de l'Union européenne, la manne pourrait être importante pour les pays en développement. Les mesures de rapatriement des fonds dans les pays en développement pourraient constituer un apport non négligeable de financement au bénéfice du développement, sans conséquences trop lourdes pour les contribuables.

📖 **Annuaire 2006**, n° 1, chap. 2, section 2.2, examen de la coopération suisse par le CAD.

8.2. Lutte contre la criminalité transnationale organisée

8.2.1. Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée

Le Conseil fédéral a présenté fin octobre 2005 son message sur la lutte contre la criminalité internationale³. Dans ce message, il propose au Parlement d'accepter la ratification par la Suisse de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, ainsi que deux protocoles additionnels, l'un pour réprimer la traite des personnes (en particulier les femmes et les enfants), l'autre pour lutter contre le trafic illicite de migrants.


La Convention des Nations unies contre la criminalité transfrontalière demande aux pays de prendre des mesures notamment dans les domaines suivants : punir la participation à un groupe criminel organisé et le blanchiment du produit du crime, réprimer la corruption active ou passive de leurs propres agents publics (ne concerne donc pas la répression d'agents publics à l'étranger) et établir la responsabilité des personnes morales qui participent à des infractions pénales graves impliquant un groupe criminel organisé.

Le droit suisse est largement compatible avec les exigences de cette nouvelle convention internationale, le Code pénal allant même quelquefois plus loin que ce qui est exigé par les Nations unies. L'article 260ter du Code pénal punit la participation à un groupe criminel. Les lacunes actuelles dans le domaine de la lutte contre la corruption devraient être comblées lors de l'adoption de la Convention

² CAD, *Examen par les pairs. Suisse*, Paris, CAD, 2005, pp. 56-57.

³ Conseil fédéral, *Message du concernant l'approbation de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée* du 26 octobre 2005 (FF 2005 6269).

pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (voir plus bas section 8.5.2). La responsabilité des personnes morales a été introduite en Suisse dans le contexte de la révision de la partie générale du Code pénal au printemps 2003.

 **Annuaire 2001**, Convention des Nations unies de lutte contre la criminalité organisée, pp. 270-271.

8.2.2. Accords bilatéraux pour renforcer la coopération policière entre Etats

Le Conseil fédéral a présenté en janvier 2005 son *Message concernant l'Accord avec la Slovénie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité* et, en juin 2005, son message sur des accords similaires avec la Lettonie et la République tchèque⁴. Les formes de criminalités visées par ces accords sont larges : crime organisé, terrorisme, trafic de stupéfiants, trafics illicites d'armes, d'explosifs et de matières chimiques, atteintes aux biens culturels, traite d'êtres humains, trafic de migrants, exploitation sexuelle des enfants, falsification de monnaie, blanchiment d'argent, corruption et criminalité informatique. Des accords bilatéraux similaires ont déjà été conclus avec tous les pays voisins de la Suisse, ainsi qu'avec la Hongrie. La coopération policière est expressément exclue dans le cas de délits politiques, militaires et fiscaux.

8.3. Lutte contre le blanchiment

8.3.1. Activités du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)

Le système de surveillance mis sur pied par la Loi sur le blanchiment d'argent de 1998 prévoit un système d'autorégulation du secteur financier bancaire et non bancaire. Les opérations suspectes doivent être déclarées au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent⁵, qui doit juger de la pertinence ou non des soupçons, puis, le cas échéant, transmettre les informations aux autorités de poursuite pénale compétentes (Confédération ou cantons concernés).

Le rapport annuel du Bureau de communication permet de faire le point sur les cas douteux transmis au bureau par les différents intermédiaires financiers. Le tableau 25 résume les chiffres essentiels des dénonciations de transactions douteuses pour 2004.

En 2004, 821 communications de soupçons sur des transactions ont été transmises au MROS, soit, pour la première fois depuis 1998, un nombre en légère baisse par rapport à l'année précédente. La plupart des communications proviennent des sociétés de transfert de fonds et des banques. Très peu de cas douteux sont par contre transmis par des gérants de fortune, des conseillers en

⁴ Conseil fédéral, *Message concernant l'Accord avec la Slovénie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité* du 26 janvier 2005 (FF 2005 967). Conseil fédéral, *Message concernant les Accords avec la Lettonie et la République tchèque sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité* du 3 juin 2005 (FF 2005 3765).

⁵ Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent, dépendant du Département fédéral de justice et police. Le bureau est souvent mentionné par le sigle anglais MROS, *Money Laundering Reporting Office Switzerland*.

placement, des avocats, des assurances ou des casinos (4 % seulement du total des cas dénoncés par ces groupes d'intermédiaires financiers). 49 % des communications proviennent du canton de Zurich, 14 % de Genève et autant de Berne⁶.

Tableau 25: Récapitulatif des soupçons de blanchiment d'argent, 2004

Communications des soupçons de blanchiment	2004	En % du total
Total des communications reçues	821	100.0
Transmises aux autorités de poursuite pénale	617	75.2
Non transmises	204	24.8
Type d'intermédiaire financier		
Sociétés de transfert de fonds	391	47.6
Banques	340	41.4
Fiduciaires	36	4.4
Gérants de fortune/conseillers en placement	13	1.6
Avocats	10	1.2
Assurances	8	1.0
Autres	23	2.8
Valeur des fonds saisis		
Montant total des communications transmises		761 millions de francs
Éléments à l'origine du soupçon de blanchiment		
Transaction douteuse au guichet	302	36.8
Information parue dans les médias	145	17.7
Information de tiers	129	15.7
Information des autorités de poursuite pénale	110	13.4
Autres raisons	135	16.4

Source : Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), 7^e Rapport annuel. 2004, Berne, Office fédéral de la police/DFJP, 2005, pp.13-27.

Pour la première fois, le rapport publie non seulement les données sur les déclarations de soupçons pendant une année (2004), mais aussi un récapitulatif de l'évolution depuis 1998 et des données sur les jugements rendus en Suisse sur le blanchiment d'argent entre avril 1998 et juillet 2003. Une fois qu'un soupçon s'est avéré fondé, ce sont les autorités de poursuite fédérales ou cantonales qui doivent mener les procédures qui peuvent être longues. Il faut donc attendre plusieurs années pour avoir le recul nécessaire et commencer à analyser les résultats.

Le tableau 26 donne une indication sur le nombre de jugements rendus pour la période allant de 1998 à 2004. Les données sont détaillées pour les six cantons qui possèdent le plus d'intermédiaires financiers (par ordre décroissant de l'importance de la place financière).

Le nombre de décisions de non-lieu (abandon de la procédure) est relativement élevé, soit 329 cas. Ceci s'explique notamment par le fait que le blanchiment est fréquemment lié à un délit à l'étranger. Pour avancer dans la procédure en Suisse, les autorités suisses ont souvent besoin du soutien actif d'autres États, mais ceux-ci ne fournissent pas ou ne demandent pas forcément l'entraide judiciaire, ou l'État en question ne délivre pas forcément de jugement sur l'infraction initiale ou les informations nécessaires pour la Suisse. Dans ces cas, la Suisse est pratiquement obligée de prononcer un non-lieu. Le nombre relativement bas de

⁶ Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), 7^e Rapport annuel. 2004, Berne, Office fédéral de la police/DFJP, 2005, 90 p.

condamnations prononcées dans le canton de Genève est frappant, puisque Genève est la deuxième plus grande place financière de Suisse, après Zurich.

Tableau 26: Jugements rendus relatifs au blanchiment d'argent, 1998-2004

Cantons	Condamnations relatives à l'art. 305bis CP (blanchiment)	Condamnations relatives à l'art. 305ter CP (défaut de vigilance)	Acquittements	Décisions de non-lieu
Zurich	129	5	37	173
Genève	22	0	1	8
Tessin	28	1	4	18
Zoug	1	0	2	6
Bâle-Ville	14	0	4	23
Vaud	131	0	30	36
Autres cantons	212	1	42	52
Confédération	0	0	0	13
Total	537	7	120	329

Source : Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), 7^e Rapport annuel. 2004, Berne, Office fédéral de la police/DFJP, 2005, p. 57.

8.3.2. Renonciation provisoire de la Suisse à renforcer la Loi sur le blanchiment

Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) est une instance internationale qui depuis 1989 permet de coordonner la lutte contre le blanchiment. Les 40 recommandations du GAFI constituent depuis 1990 un standard internationalement reconnu, qui donne la liste des mesures que les Etats doivent prendre pour lutter efficacement contre le blanchiment d'argent. Les recommandations ont été révisées en 1996, puis en juin 2003, pour prendre en compte l'évolution des méthodes de blanchiment et pour ajouter des recommandations spécifiques pour réprimer le financement du terrorisme.

Le Conseil fédéral a décidé au début de l'année 2005 de renoncer pour l'instant au renforcement des contrôles antiblanchiment, suite à la procédure de consultation et aux réactions négatives des milieux bancaires suisses. Le GAFI souhaitait notamment une extension des mesures antiblanchiment à certaines professions et entreprises non financières (casinos, agents immobiliers, négociants en métaux précieux, avocats, notaires, prestataires de services pour la création ou la gestion d'entreprises...). Pour les milieux bancaires, qui ont réagi très défavorablement au projet de renforcement de la Loi sur le blanchiment mis en consultation en automne 2004 par le Conseil fédéral, la Suisse ne doit pas faire du zèle car la législation suisse est déjà largement compatible avec les standards internationaux⁷. Le projet du Conseil fédéral prévoyait notamment les points suivants, mis provisoirement en veilleuse :

- introduction de nouvelles infractions préalables au blanchiment d'argent (contrebande organisée, opérations d'initiés et manipulations de cours, piratage de produits) ;
- assujettissement des activités de création et de gestion de sociétés à la Loi sur le blanchiment ;

⁷ « Blanchiment : précipitation, lourdeur et perfectionnisme du Conseil fédéral », *Le Temps*, 27 mai 2005. « Denkpause in der Geldwäschereibekämpfung », *Neue Zürcher Zeitung*, 8. Juni 2005.

- soumission des tentatives de transactions à l'obligation de déclaration au MROS.

8.3.3. Troisième examen par le GAFI de la politique de la Suisse de lutte antiblanchiment

Pour vérifier l'application des recommandations du GAFI dans les Etats membres, le GAFI a mis sur pied un système d'évaluations périodiques par les pairs pour voir les progrès des lois dans les différents Etats membres. Une troisième série d'évaluations a eu lieu en 2005. Le rapport concernant la Suisse est paru en novembre 2005⁸.

Le rapport reprend de manière détaillée chacune des recommandations et examine la conformité de la législation suisse à celles-ci. La législation suisse, la pratique de surveillance des opérations financières et le fonctionnement de la justice sont dans l'ensemble pleinement conformes aux recommandations du GAFI. Voici cependant quelques-unes des lacunes relevées par le GAFI :

- le droit suisse n'a pas encore érigé en infraction certains des domaines prévus par le GAFI: le trafic illicite des migrants, la contrefaçon et le piratage de produits, la contrebande et le délit d'initiés. Le secteur des assurances n'est pas complètement couvert par la Loi sur le blanchiment ;
- les intermédiaires financiers bancaires ou non bancaires qui renoncent à réaliser une opération ou à nouer une relation d'affaires en raison de l'impossibilité d'identifier le client ou l'ayant droit économique devraient être obligés de déclarer leurs soupçons, ce qui n'est pas le cas actuellement ;
- pour le GAFI, « le système de communication des opérations suspectes pose des problèmes d'effectivité. En effet, le nombre de déclarations de soupçons transmises au MROS apparaît faible eu égard à l'importance de la place financière suisse et de l'activité qui s'y déploie »⁹.

A la fin du rapport, la Suisse pouvait exprimer son désaccord sur certaines critiques formulées dans l'examen par le GAFI. Pour la Suisse, le constat d'un nombre de déclarations relativement faible ne tient pas compte de la bonne qualité des communications transmises au MROS. Depuis 1998, 78 % des communications au MROS ont été suivies de procédures d'enquêtes, ce qui montre leur bonne qualité. Dans d'autres pays, les autorités de surveillance sont submergées de dénonciations de cas douteux qui n'entraînent pas d'ouvertures de procédures (en Grande-Bretagne par exemple, le nombre de cas dénoncés est beaucoup plus élevé, mais à peine 10 % de ces cas sont suivis d'enquêtes pénales).

8.4. Entraide judiciaire internationale

Malgré le renforcement de la législation suisse de lutte contre le blanchiment et contre la corruption, plusieurs affaires mises en lumière ces dernières années montrent que la place financière suisse reste attractive pour ceux qui cherchent à

⁸ GAFI/OCDE, 3^e Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Suisse, Paris, GAFI/OCDE, 2005, 252 p. + 35 p. d'annexes.


⁹ *Ibid.*, p. 13.

placer de l'argent douteux. Divers cas ont été dévoilés dans la presse et plusieurs procédures d'entraide judiciaire internationale sont en cours en Suisse. C'est le cas, par exemple, du versement de commissions occultes lors de ventes de navires de guerre français à Taïwan (500 millions de francs bloqués sur des comptes en Suisse) ou des fonds Montesinos (Pérou). Ces dernières années, le nombre d'entraides judiciaires par année en moyenne (demandées à la Suisse ou demandées par la Suisse) s'est élevé à 6000-7400. Des fonds importants sont actuellement bloqués dans plusieurs cantons suisses sur la base de demandes d'entraide judiciaire adressées à la Suisse, relatives par exemple aux cas suivants: 110 millions de dollars en lien avec le Kazakhstan, 30 millions de dollars bloqués sur demande du Pérou, 300 millions de francs liés à des affaires concernant la Russie, 100 millions de francs sur demande du Mexique¹⁰.

Deux cas de demandes d'entraide judiciaire en cours

Fonds Abacha

La Suisse a décidé début 2005 de restituer au Nigeria 458 millions de francs. Ces fonds détournés par l'ancien dictateur du Nigeria Sani Abacha avaient été bloqués sur des comptes en Suisse. La restitution des fonds se fait sous le contrôle de la Banque mondiale. Une coalition d'ONG suisses et un regroupement d'ONG du Nigeria ont demandé, en vain pour l'instant, que la société civile soit partie prenante du contrôle indépendant de l'affectation des fonds retournés, pour s'assurer qu'ils soient bien utilisés pour des projets de développement (dans les domaines de l'éducation et de la santé), comme le prévoit l'accord, et non détournés ou simplement inclus dans les recettes générales de l'Etat^a.

 Annuaire 2001, pp. 272-273; Annuaire 2003, n° 1, pp. 132-133.

AngolaGate

La Suisse a décidé de restituer 21 millions de dollars à l'Angola, fonds qui étaient bloqués sur des comptes bancaires en Suisse. L'argent servira notamment au financement de campagnes de déminage en Angola, sous le contrôle de la Direction du développement et de la coopération (DDC). Ces 21 millions de dollars étaient un reliquat des 774 millions de francs qui avaient été placés dans des comptes en Suisse suite à la restructuration de la dette angolaise face à la Russie. La dette avait été rééchelonnée pour un montant total de 5 milliards de dollars en 1996 et, de 1997 à 2000, 774 millions de francs de revenus pétroliers de l'Angola avaient été placés en Suisse auprès de l'UBS, pour le compte de la société Abalone mise sur pied par deux intermédiaires du gouvernement angolais, dont l'homme d'affaires français Pierre Falcone. Sur cette somme de 774 millions, 160 millions ont été reversés au Ministère russe des finances, mais une partie de l'argent aurait servi à financer un trafic d'armes vers l'Angola^b.

Dans leur prise de position, des ONG de développement s'interrogent sur les garanties devant permettre de vérifier que l'argent sera bien utilisé pour la tâche humanitaire et non détourné, cela dans un Etat classé par Transparency International parmi les pays les plus corrompus du monde. Action Place financière suisse, la Déclaration de Berne et Global Witness regrettent aussi que le procureur général du Canton de Genève ait classé l'affaire en décembre 2004, empêchant ainsi la poursuite de la procédure d'enquête sur une affaire de blanchiment d'une grande importance^c.

^a Déclaration de Berne, communiqués de presse, 28 octobre 2004, 16 février 2005 et 3 novembre 2005. La coalition des ONG en faveur d'une restitution transparente des fonds Abacha comprend notamment la Déclaration de Berne, Action Place financière suisse, Pain pour le prochain, Greenpeace et la section suisse de Transparency International.

^b «Projet suisse inédit en Angola», *Le Temps*, 3 décembre 2005.

^c Voir Déclaration de Berne, *Vers un développement solidaire*, n° 183, décembre 2005, pp. 9-11.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 216-225.

8.5. Lutte contre la corruption

La Suisse avait ratifié en 2000 la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. L'adoption par le Parlement de l'article 322ter du Code pénal en mai 2000 a permis de rendre punissable la corruption active d'un fonctionnaire à l'étranger¹¹. Une entreprise suisse ne pouvait donc plus déduire des impôts, comme autrefois, les versements de pots-de-vin à l'étranger. La révision de l'article 102 du Code pénal en 2002 a permis en outre d'établir la responsabilité pénale des personnes morales. La corruption privée et la corruption passive de fonctionnaires à l'étranger restaient par contre non punissables dans le droit suisse.

 **Annuaire 2000**, lutte contre la corruption sur le plan international, pp. 235-241.

8.5.1. Examen par l'OCDE des pratiques suisses de lutte contre la corruption

Un groupe d'experts issus des administrations des 36 pays qui ont ratifié la convention de l'OCDE procède au suivi, par un mécanisme d'examen mutuels des législations et pratiques des pays. La Suisse a été examinée en 2004 et l'OCDE a publié en décembre 2004 son rapport sur l'examen des pratiques suisses de lutte contre la corruption¹². Le rapport examine les mécanismes mis en place en Suisse pour prévenir et détecter les infractions de corruption, l'efficacité des mécanismes de poursuite et la répression des personnes jugées coupables. Il formule aussi des recommandations dans les domaines où la Suisse pourrait encore améliorer la lutte contre la corruption. Voici quelques points relevés dans le rapport :

- ❑ des efforts de sensibilisation doivent encore être faits auprès des nombreuses PME actives à l'étranger. Le système de présentation et de révision comptable devrait être modernisé et plus transparent pour mieux prévenir et détecter les faits de corruption ;
- ❑ il faudrait mieux protéger les informateurs qui dénoncent des cas de corruption. Il est très difficile pour un salarié d'une entreprise de dénoncer une malversation car le droit du travail ne le protège pas suffisamment d'un licenciement abusif. Il risque en outre d'être exclu du monde du travail, sans parler de la protection insuffisante durant et après un procès. L'OCDE recommande donc à la Suisse d'assurer une meilleure protection des personnes collaborant avec la justice (les *whistleblowers*) ;
- ❑ mieux prévenir la corruption passe par un dispositif de surveillance efficace et des sanctions dissuasives pour les contrevenants. L'OCDE constate une relative clémence des peines prononcées dans les procédures pénales. Ce

¹¹ Conseil fédéral, *Message concernant la modification du Code pénal suisse et du Code pénal militaire (révision des dispositions pénales applicables à la corruption) et l'adhésion de la Suisse à la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* (FF 1999 5045).

¹² Direction des affaires financières et des entreprises (OCDE), *Suisse : phase 2. Rapport sur l'application de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et de la recommandation de 1997 sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales*, Paris, OCDE, 2004, 68 p.

point de l'évaluation de l'OCDE est important. Améliorer les lois est certes une mesure primordiale, mais il importe aussi de vérifier si une nouvelle loi permet de condamner ceux qui commettent un délit et si les peines encourues sont suffisamment dissuasives ;

- les autorités fiscales n'ont pour l'instant pas détecté d'irrégularités liées à la corruption internationale. Les raisons sont multiples, notamment la capacité insuffisante de contrôle des administrations fiscales pour vérifier la légalité des opérations et la véracité des déclarations fournies par les contribuables. L'OCDE recommande à la Suisse d'introduire une obligation formelle pour toute autorité, tout fonctionnaire (même ceux soumis au secret fiscal), y compris ceux chargés de l'octroi de crédits à l'exportation, d'aviser les autorités compétentes lorsqu'il y a des indices d'actes de corruption. Les entreprises coupables de corruption devraient se voir refuser l'accès aux appels d'offres des marchés publics et ne plus pouvoir recevoir de garantie contre les risques à l'exportation.

Le rapport relève une série de problèmes qui freinent les enquêtes lors de soupçons de blanchiment ou de corruption : manque de personnel qualifié au niveau de la Confédération ; ressources humaines fortement mobilisées pour la lutte contre le terrorisme, cela au détriment de la lutte contre le blanchiment et la corruption, refus de l'entraide judiciaire par la Suisse lorsque la personne accusée peut faire valoir que l'argent placé en Suisse l'est pour fuir le fisc du pays d'origine. La durée des procédures peut aussi freiner l'efficacité, notamment par les multiples voies de recours possibles en Suisse, recours souvent déposés uniquement pour ralentir les procédures (ils sont rejetés dans 97 % des cas).

8.5.2. Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption

En novembre 2004, le Conseil fédéral proposait au Parlement d'adhérer à la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption¹³. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont approuvé l'adhésion de la Suisse à cette convention le 7 octobre 2005.

Voici les principales différences entre la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption, ainsi que les principaux changements nécessaires dans la législation suisse :

- la convention du Conseil de l'Europe repose sur une définition plus large de la corruption à réprimer que celle de la convention de l'OCDE : la convention de l'OCDE ne concerne que la corruption d'agents publics nationaux ou à l'étranger lors de transactions commerciales internationales, alors que la convention du Conseil de l'Europe porte sur tous les aspects de corruption d'agents publics nationaux, d'agents publics étrangers, de membres d'assemblées publiques nationales ou étrangères (parlementaires), d'agents publics d'organisations internationales, et de juges et d'agents de cours internationales ;

¹³ Conseil fédéral, *Message concernant l'approbation et la mise en œuvre de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption et du Protocole additionnel à ladite convention. (Modification du Code pénal et de la Loi fédérale contre la concurrence déloyale)* du 10 novembre 2004 (FF 2004 6549).

- ❑ la convention du Conseil de l'Europe prévoit de sanctionner non seulement la corruption active de fonctionnaires étrangers ou internationaux, comme cela est actuellement prévu dans la législation suisse (punir celui qui offre ou verse un pot-de-vin), mais également la corruption passive de ces agents (punir ceux qui sollicitent ou acceptent de recevoir un pot-de-vin) ;
- ❑ la Loi fédérale actuelle contre la concurrence déloyale ne sanctionne la corruption dans le secteur privé que de manière fragmentaire. La corruption privée devrait dorénavant aussi être punie. Le Conseil fédéral propose cependant que la corruption dans le secteur privé ne soit poursuivie que sur plainte ;
- ❑ le Conseil fédéral renonce par contre à introduire une norme pénale sur le trafic d'influence. La Suisse formulera ainsi une réserve à la convention lors de l'adhésion. Les actes les plus graves de trafic sont déjà réprimés par le Code pénal, mais la Suisse devrait élargir beaucoup le champ d'application pour satisfaire à la Convention du Conseil de l'Europe ;
- ❑ la convention du Conseil de l'Europe oblige les parties contractantes à permettre que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions de corruption active et de blanchiment de capitaux. Le Parlement a adopté le principe de responsabilité pénale d'une entreprise dans le cadre de la révision du Code pénal en 2002 ;
- ❑ le droit suisse satisfait déjà pleinement à d'autres exigences posées par la Convention du Conseil de l'Europe, par exemple en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment de l'argent issu de la corruption ou encore l'entraide judiciaire internationale.

Lors des débats aux Chambres fédérales, certains parlementaires et une minorité des commissions ont essayé, sans succès, de persuader le Parlement de renoncer à la réserve proposée concernant le trafic d'influence. Certains parlementaires souhaitaient aussi que la loi permette de poursuivre d'office des cas de corruption privée, et non pas seulement sur plainte d'entreprises lésées (proposition de Remo Gysin [PS/BS], soutenue par tout le groupe socialiste).

SOURCES

Organisations internationales

Direction des affaires financières et des entreprises (OCDE), *Suisse : phase 2. Rapport sur l'application de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et de la recommandation de 1997 sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales*, Paris, OCDE, 2004, 68 p.

FATF/GAFI, *Annual Report 2004-2005*, Paris, FATF/OECD, 2005, 15 p.

FATF/GAFI, *Money Laundering & Terrorist Financing Typologies 2004-2005*, Paris, FATF/OCDE, 2005, 92 p.

GAFI/OCDE, *3^e Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Suisse*, Paris, GAFI/OCDE, 2005, 252 p. + 35 p. d'annexes. Synthèse : 14 octobre 2005, 24 p.

Sources officielles suisses

Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, *Rapport annuel 2004*, Berne, Administration fédérale des finances, 2005, 42 p., <www.gwg.admin.ch>.

Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), *7^e Rapport annuel. 2004*, Berne, Office fédéral de la police/DFJP, 2005, 90 p.

Commission fédérale des banques, *Rapport de gestion 2004*, Berne, Commission fédérale des banques, 2005, 137 p.

Conseil fédéral, *Message concernant l'Accord avec la Slovénie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité* du 26 janvier 2005 (FF 2005 967).

Conseil fédéral, *Message concernant l'approbation de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, de son Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, ainsi que de son Protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer* du 26 octobre 2005 (FF 2005 6269).

Conseil fédéral, *Message concernant l'approbation et la mise en œuvre de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption et du Protocole additionnel à ladite convention. (Modification du Code pénal et de la Loi fédérale contre la concurrence déloyale)* du 10 novembre 2004 (FF 2004 6549).

Conseil fédéral, *Message concernant le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme* du 2 février 2005 (FF 2005 1439).

Conseil fédéral, *Message concernant les Accords avec la Lettonie et la République tchèque sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité* du 3 juin 2005 (FF 2005 3765).

Presse

L'Agefi, «La lutte contre le blanchiment coûte cher aux intermédiaires financiers», 5 janvier 2005 ; «Corruption : la Suisse peut et doit encore mieux lutter», 2 février 2005.

Le Courrier, «La Suisse va rendre des millions à l'Angola», 2 avril 2005.

Neue Zürcher Zeitung, «Kritik am Anti-Geldwäscherei-Dispositiv», 14. Oktober 2005.

Le Temps, «Blanchiment : précipitation, lourdeur et perfectionnisme du Conseil fédéral», 27 mai 2005 ; «La restitution des fonds Abacha est surveillée par la Banque mondiale», 28 septembre 2005 ; «La lutte antiblanchiment de la Suisse reste insuffisante», 15 octobre 2005 ; «Personne ne sait vraiment si le système antiblanchiment fonctionne correctement», 25 octobre 2005 ; «Projet suisse inédit en Angola», 3 décembre 2005.

SITES INTERNET

Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, OCDE : <www.fatf-gafi.org>.

OCDE, rapports par pays et informations sur les activités de l'OCDE dans le domaine de la lutte contre la corruption : <www.oecd.org/bribery>.

Office fédéral de la police (notamment Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent MROS) : <www.fedpol.admin.ch>.

Déclaration de Berne : <www.laDB.ch>.

Tax Justice Network/Réseau mondial pour la justice fiscale : <www.taxjustice.net>.