8. Place financière suisse

Gérard Perroulaz

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/428>

DOI : 10.4000/aspd.428

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2005

Pagination : 115-128

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Gérard Perroulaz, « 8. Place financière suisse », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 24-1 | 2005, mis en ligne le 02 mars 2010, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/428> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.428>

8. Place financière suisse*

L'ACTUALITÉ EN 2003 ET 2004 a été dominée par les négociations sur le deuxième paquet des bilatérales avec l'Union européenne et les liens de certains dossiers avec le secret bancaire suisse. Conformément aux normes pénales en Suisse, qui répriment la fraude fiscale mais pas la simple omission fiscale (soustraction fiscale), la Suisse ne voulait en aucun cas accepter le système, mis sur pied par l'Union européenne, d'échange automatique d'informations entre administrations fiscales sur les placements à l'étranger de ressortissants de l'Union européenne. Le compromis trouvé est l'établissement progressif d'un impôt anticipé perçu sur les avoirs placés dans les banques suisses. Deux autres dossiers négociés avec l'Union européenne, les accords Schengen/Dublin et la lutte contre les fraudes douanières, touchent aussi le secret bancaire, que la Suisse a préservé.

La Suisse a sensiblement renforcé sa législation depuis le début des années 1990 pour mieux réprimer le blanchiment et la corruption, et faciliter l'entraide judiciaire internationale. Une partie des milieux financiers reprochent même de plus en plus à la Confédération d'avoir trop de zèle dans le domaine de la lutte contre le blanchiment par rapport à d'autres pays ayant des places financières importantes, ce qui risque de nuire à la compétitivité de la place financière suisse. La Suisse avait ratifié en mai 2000 la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. L'OCDE a mis sur pied un système d'examen par les pairs des législations des différents pays qui ont ratifié la convention. La Suisse a été examinée en hiver 2004-2005 et l'OCDE formule quelques recommandations pour renforcer la lutte contre la corruption.

8.1. Secret bancaire et accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne

8.1.1. Bilatérales II

Le deuxième paquet d'accords bilatéraux négociés entre la Suisse et l'Union européenne a dominé les débats de politique extérieure en 2003 et 2004. Les accords bilatéraux ont été adoptés par le Parlement lors de la session de décembre 2004. Ils entreront en vigueur en 2005 si le peuple suisse rejette, lors du vote du 5 juin 2005, le référendum lancé par l'UDC contre les accords Schengen/Dublin.

Trois dossiers compris dans les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne (bilatérales II) concernent la place financière suisse et le secret bancaire :

- l'accord bilatéral sur la fiscalité de l'épargne ;
- l'accord portant sur la lutte contre les fraudes douanières ;
- les accords Schengen/Dublin.

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

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

L'Union européenne a institué un système d'échange automatique d'informations entre administrations fiscales nationales pour lutter contre les fuites de capitaux. Condition posée par quelques pays membres, l'Union européenne devait, parallèlement à ce processus, conclure des accords avec certains pays extra-européens qui possèdent d'importantes places financières. La Suisse s'opposait à un échange d'informations entre administrations fiscales, car elle accorde l'entraide judiciaire internationale uniquement dans le cas de fraude ou d'escroquerie fiscale (créer des faux pour échapper au fisc), mais pas lors d'une simple soustraction fiscale (omettre de déclarer certains revenus).

L'accord conclu avec l'Union européenne permet à la Suisse de ne pas être soumise à un échange automatique de renseignements fiscaux, mais de taxer les revenus de l'épargne sur les comptes bancaires de résidents de l'Union européenne. Le taux de cette retenue d'impôt sera de 15 % pendant les trois premières années d'application de l'accord, puis de 20 % au cours des trois années suivantes et de 35 % ensuite. La Suisse conservera 25 % de la recette de l'impôt anticipé et transférera les 75 % restants à l'Etat de résidence du bénéficiaire effectif¹.

La Suisse fournira des renseignements à une administration fiscale d'un Etat de l'Union européenne lorsque l'Etat requérant a de bonnes raisons de soupçonner un cas de fraude fiscale ou d'«une infraction équivalente» concernant des revenus. Cette formulation a été un point central des négociations. Il était très important pour la Suisse de ne pas étendre l'entraide administrative à la simple soustraction fiscale. La Suisse doit engager des négociations bilatérales avec chacun des Etats membres de l'Union européenne pour définir les types de cas qui peuvent être considérés comme des «infractions équivalentes» selon la procédure d'imposition dans ces Etats.

L'entrée en vigueur de l'accord était fixée au 1^{er} janvier 2005, mais celle-ci est repoussée pour permettre de respecter les délais référendaires.

📖 **Annuaire 2004**, n° 1, «Accord sur la fiscalité de l'épargne entre la Suisse et l'Union européenne» (p. 131).

❑ *Union européenne :*

accord sur la lutte contre les fraudes et accords de Schengen

Ces deux autres accords touchent indirectement aussi la place financière suisse et le secret bancaire. L'accord portant sur la lutte contre les fraudes implique un renforcement de la collaboration de la Suisse dans les domaines des impôts indirects (TVA), des taxes douanières, des taxes sur le tabac, l'alcool ou les huiles minérales. L'entraide judiciaire internationale ne peut pas être accordée dans le domaine des impôts indirects, sauf s'il y a falsification de documents. La fraude aux intérêts financiers des Communautés européennes est réprimée

¹ Sources : *Message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords («accords bilatéraux II»)* (FF 2004 5593-5924), notamment point 1.3.8, p. 5631 (résultats des négociations) et point 2.8, pp. 5828-5840; *Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE sur la fiscalité de l'épargne et des modifications législatives qui en découlent (projet)* (FF 2004 6151-6162) ; *Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/ce du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts* (FF 2004 6163-6182).

dans l'Union européenne et celle-ci ne souhaite pas que les pays du continent non membres de l'UE puissent servir de refuge aux fraudeurs. Un seuil minimum sera applicable pour une entraide de la Suisse (délits pour des montants supérieurs à 25'000 euros)².

Les accords de Schengen et de Dublin renforcent la coopération policière et la coopération dans le domaine du droit d'asile entre pays européens, et permettent d'abolir les contrôles à la frontière. Ces accords contiennent aussi des clauses dans le domaine de l'entraide judiciaire pouvant toucher le secret bancaire³.

Les milieux bancaires se sont déclarés en faveur de ces accords, sous réserve que l'on s'en tienne strictement aux principes de subsidiarité et de spécialité: l'entraide n'est accordée que si l'autre pays n'utilise pas les informations transmises pour enquêter sur d'autres délits, relevant par exemple de la soustraction fiscale.

Annuaire 2005, n° 1, au sujet du Fonds de cohésion dans le cadre de l'élargissement aux nouveaux pays membres de l'Union européenne, voir, dans le chap. 3, le sous-chap. 3.1 ainsi que le point 3.2.2.

8.2. Place financière suisse et évasion fiscale

8.2.2. Campagne des organisations de développement contre l'évasion fiscale

Ces dernières années, la campagne menée par la Communauté de travail des œuvres d'entraide et la Déclaration de Berne contre l'évasion fiscale a permis de relever que le problème des fuites de capitaux ne concerne pas seulement les relations de la Suisse avec les Etats de l'Union européenne, mais aussi les rapports entre la Suisse et les pays en développement⁴.

Annuaire 2004, n° 1, dans le chap. 8, voir le sous-chap. 8.1 «Secret bancaire et évasion fiscale» (pp. 131-135), comprenant aussi les revendications de la campagne des œuvres d'entraide (pp. 133-135).

8.2.3. Quelques données sur les montants placés dans les banques suisses à titre fiduciaire

Il n'existe pas d'estimations fiables sur l'ensemble des capitaux en fuite qui se réfugient sur la place financière suisse, mais les placements totaux de fonds dans les banques suisses sont très importants (on parle de 3000 milliards de francs) et des statistiques de la Banque nationale suisse (BNS) peuvent éclairer

² Sources: *Message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords («accords bilatéraux II»)* (FF 2004 5593-5924), notamment point 2.7, pp. 5807-5828; *Accord de coopération entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers* (FF 2004 6127-6150).

³ Sources: *Arrêté fédéral portant approbation des accords bilatéraux d'association à Schengen et à Dublin et des modifications législatives qui en découlent (projet)* (FF 2004 6039-6070); *Message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords («accords bilatéraux II»)* (FF 2004 5593-5924), notamment point 2, pp. 5689-5806.

⁴ Voir divers communiqués de presse de la Déclaration de Berne, publiés sur le site <www.laDB.ch>, notamment sur l'argent de potentats (fonds Abacha pour le cas le plus récent) et la campagne contre l'évasion fiscale. Voir aussi Déclaration de Berne, *Vers un développement solidaire*, n° 174, février 2004.

certain aspects. Selon les chiffres de la Banque nationale suisse, les engagements totaux à titre fiduciaire à l'étranger des banques établies en Suisse s'élevaient à 243,6 milliards de francs au 31 décembre 2003. Le graphique 2 montre les principales provenances des fonds gérés en fiduciaires par des banques établies en Suisse pour le compte de clients étrangers, parmi les pays en développement ou en transition.

**Graphique 2: Engagements nets à titre fiduciaire des banques établies en Suisse^a
au 31 décembre 2003 (en millions de francs)**

Source: Banque nationale suisse, *Les banques suisses. 2003*, Berne, 2004, à partir des données du tableau 38, pp. A146 à A151, <www.snb.ch>.

^a Les opérations fiduciaires sont les transactions des banques suisses réalisées pour le compte et aux risques des clients étrangers.

Si une grande partie des placements provient de pays qui ont des ressources économiques importantes (comme les pays producteurs de pétrole par exemple) ou des paradis fiscaux (dans ce cas, on ne connaît pas l'origine première des fonds), on trouve dans la liste des placements en Suisse plusieurs pays relativement

pauvres ou en crise (ou pays figurant dans le classement par Transparency International des pays où la corruption est grande): Argentine, Liberia, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Venezuela, Uruguay, Nigeria, Angola (429 millions de francs d'engagements nets), Equateur (247 millions) ou Kazakhstan (128 millions).

Oxfam estimait en l'an 2000 que le manque à gagner total pour les Etats du Sud en raison de l'évasion fiscale s'élevait à 50 milliards de dollars, soit presque autant que le total de l'APD en 2000⁵. Parmi les revendications des œuvres d'entraide, on trouve l'abolition de la distinction entre fraude fiscale (punissable dans le droit suisse) et évasion fiscale (qui ne donne pas droit à l'entraide judiciaire internationale). Selon ces ONG, il n'est pas tolérable que l'évasion fiscale ne soit considérée que comme une simple infraction fiscale n'autorisant pas la levée du secret bancaire. La Suisse devrait accorder l'entraide administrative et judiciaire dans les deux cas. Plusieurs juristes reconnaissent les limites de cette distinction particulière⁶. Hans Bär, président d'honneur du groupe bancaire Julius Bär, jugeait même au printemps 2004 que la distinction entre la fraude et l'évasion fiscale n'était pas «éthique»⁷.

8.2.4. La réputation de sérieux de la place financière suisse

Pour les milieux bancaires, l'argent de ressortissants de pays en développement ne vient pas en Suisse en raison d'une législation suisse qui serait particulièrement laxiste, pour fuir des activités délictueuses ou en raison de l'existence du secret bancaire, mais à cause des qualités indéniables des services offerts par la place financière suisse: stabilité économique et politique de la Suisse, discrétion et qualité des services offerts. Les lacunes dans les systèmes bancaires de pays en développement, l'instabilité des marchés financiers, l'instabilité politique dans certains pays sont des facteurs qui incitent ceux qui ont de l'argent à placer à chercher des placements plus sûrs. Pour l'Association suisse des banquiers, si on découvre en Suisse des cas de placement par des potentats, c'est aussi en raison des progrès dans l'identification des clients et du zèle pour débusquer de l'argent douteux, zèle sûrement plus important en Suisse que dans d'autres pays ayant des places financières importantes. Les taxes sur les entreprises et les personnes sont d'ailleurs très faibles dans beaucoup de pays en développement, et les capitaux ne sont donc pas placés dans des places financières du Nord prioritairement pour échapper à des impôts quasi inexistants dans les pays d'origine⁸.

Les milieux bancaires plaident pour le maintien de la compétitivité de la place

⁵ Oxfam, *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*, Oxfam, 2000, <www.oxfam.org.uk>.

⁶ Il faut rappeler qu'au moment des discussions aux Chambres en 1977, la question des exceptions à l'entraide était très controversée. Le Conseil fédéral souhaitait que l'entraide ne soit pas accordée pour les délits fiscaux ou de nature économique, commerciale ou douanière; le Conseil des Etats proposait de biffer l'exception. Les discussions entre les Chambres sur les divergences ont abouti finalement à l'adoption du principe de l'exclusion de l'entraide pour les délits fiscaux (soustraction au fisc), sauf s'il y a escroquerie fiscale. Source: Robert Zimmerman, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Berne, Staemfli Editions SA; Bruxelles, Bruylant SA, deuxième édition, 2004, p. 67.

⁷ «Redéfinir et assouplir le secret bancaire», interview de Hans Bär, *L'Agefi*, 12-13-14 mars 2004.

⁸ «Schweizer Banken – keine Fluchtgeldburgen», *Neue Zürcher Zeitung*, 26. Februar 2004. Voir aussi par exemple la Fondation Genève place financière, <www.geneve-finance.ch>.

financière suisse. On estime que les places financières de Genève et de Zurich gèrent à part égale chacune 10 % des fortunes mondiales placées à l'étranger, et elles représentent les deux tiers du marché de la finance en Suisse.

8.2.5. Inscrire le secret bancaire dans la Constitution ?

Pendant les négociations entre la Suisse et l'Union européenne sur la fiscalité de l'épargne, l'UDC ainsi que plusieurs cantons suisses ont demandé à ce que le secret bancaire soit inscrit explicitement dans la Constitution fédérale (initiatives cantonales d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Genève, du Tessin, de Zoug et de Zurich). Le Parlement a accepté ces propositions en décembre 2003, avec un large soutien de l'UDC, des radicaux et du PDC. Pour les milieux bancaires, inscrire le secret bancaire dans la Constitution n'est pas forcément une nécessité, car, d'une part, celui-ci est déjà bien défendu par les lois suisses et, d'autre part, l'entraide judiciaire permet de toute façon la levée du secret bancaire dans le cas de délits punissables dans le droit. Certains estiment que l'inscription du secret bancaire dans la Constitution est inutile, voire même dangereuse puisqu'il faudra faire face à un large débat public et médiatique (le projet doit être approuvé en votation populaire par une majorité du peuple et des cantons). Ce signe risque d'être mal interprété à l'étranger. L'Association suisse des banquiers a par exemple exprimé ses doutes sur l'opportunité de cette démarche⁹. Il serait difficile de se lancer dans une campagne de votation sur un thème qui n'apporterait pas un renforcement du secret bancaire, qui est déjà garanti dans les lois.

8.3. Lutte contre le blanchiment

8.3.1. Lutte contre le blanchiment sur le plan international: travaux du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)

Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux 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. Les recommandations ont été révisées en 1996, puis en juin 2003, pour prendre en compte l'évolution des méthodes de blanchiment. En octobre 2001, la compétence du GAFI a été étendue par la publication de huit recommandations spéciales destinées à la lutte contre le financement du terrorisme. Trente-trois pays ou territoires sont membres du GAFI, dont la Suisse.

Les recommandations ne sont pas contraignantes, mais le GAFI a mis sur pied plusieurs procédures pour inciter les pays à respecter ces règles, en les encourageant à renforcer leurs législations antiblanchiment. Parmi ces procédures se trouvent :

- ❑ les évaluations périodiques des législations des pays membres (le prochain examen de la Suisse est prévu pour le printemps 2005) ;
- ❑ les rapports publiés par le GAFI, qui montrent les lacunes dans la lutte anti-

⁹ «Gegen Patriotismus mit dem Bankgeheimnis», *Neue Zürcher Zeitung*, 19. Januar 2005.

blanchiment et les propositions d'adapter les recommandations aux nouvelles formes de blanchiment¹⁰ ;

- ❑ les séminaires organisés dans les régions et pays non membres du GAFI pour les sensibiliser aux problèmes ;
- ❑ l'établissement d'une liste des pays et territoires (membres ou non membres du GAFI) dits non coopératifs.

Pour s'adapter continuellement aux nouvelles techniques de blanchiment existantes et proposer des contre-mesures adéquates, le GAFI étudie périodiquement les nouvelles formes de blanchiment¹¹. Le rapport sur les typologies du blanchiment de capitaux, examiné lors d'une réunion du GAFI en février 2004, examinait plus particulièrement les points suivants :

- ❑ les virements électroniques et le financement du terrorisme ;
- ❑ les organismes à but non lucratif et les liens de certains d'entre eux avec le financement du terrorisme ;
- ❑ la vulnérabilité du secteur des assurances pour des activités de blanchiment de capitaux ;
- ❑ les personnes politiquement exposées (PPE), catégorie qui comprend « des personnes qui exercent (ou ont exercé) d'importantes fonctions publiques dans un pays donné, par exemple de chefs d'Etat ou de gouvernement, d'hommes politiques de haut rang, de hauts fonctionnaires, de magistrats ou militaires de haut rang, de dirigeants d'entreprises publiques ou encore de partis politiques »¹² ;
- ❑ le rôle des « ouvriers de porte », personnes actives dans des professions non bancaires, qui peuvent donner des conseils et être utilisées pour cacher des opérations de blanchiment de capitaux. Des avocats, des notaires, des comptables par exemple peuvent aider leurs clients à gérer leurs affaires financières, en donnant des conseils sur des placements, la création de sociétés, les fiducies (*trusts*) et autres constructions juridiques. Ces fonctions légitimes bien sûr peuvent être recherchées par des groupes relevant de la criminalité organisée.

Annuaire 2003, n° 1, devoirs de diligence particuliers que les banques suisses devraient appliquer à l'égard des PPE (cas des fonds Abacha) (pp. 131-133).

Le GAFI n'est pas un groupe permanent et doit donc régulièrement prolonger et examiner son mandat. Lors d'une réunion en mai 2004, un nouveau mandat a été adopté pour une période de huit ans (2004-2012). Ce nouveau mandat comprend les tâches suivantes :

- ❑ continuer à définir les normes internationales de lutte contre le blanchiment ;
- ❑ œuvrer pour que des mesures soient prises au niveau mondial pour combattre le blanchiment et le financement du terrorisme, en renforçant notamment la coopération avec le FMI et la Banque mondiale ;

¹⁰ GAFI, *Rapport annuel 2003-2004*, Paris, OCDE ; GAFI, 2004, 30 p.

¹¹ Voir notamment *Rapport sur les typologies du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme 2003-2004*, Paris, GAFI, 2004.

¹² *Ibid.*, p. 23.

- ❑ lancer un troisième cycle d'évaluations mutuelles de tous les membres, pour évaluer les progrès et lacunes des normes antiblanchiment dans chaque pays ;
- ❑ accueillir de nouveaux membres ; cinq pays sont devenus membres ces dernières années (Argentine, Brésil, Mexique, Afrique du Sud et Fédération de Russie) et des discussions sont en cours avec l'Inde et la Chine ;
- ❑ intensifier l'étude des techniques et tendances du blanchiment pour étudier les domaines présentant des risques élevés.

❑ *Liste des pays et territoires jugés non coopératifs dans la lutte antiblanchiment*

Pour inciter les pays à améliorer leur législation et renforcer la lutte antiblanchiment, le GAFI publie chaque année depuis 1999 un rapport annuel relatif aux pays et territoires non coopératifs¹³ et examine régulièrement une liste de pays dont les lois sont jugées insuffisantes. Les pays peuvent être retirés de la liste si des progrès notables sont enregistrés dans les domaines du droit pénal, de la surveillance du système financier, de l'identification des clients, de la déclaration d'opérations suspectes et de la coopération internationale. Pour les pays qui ne progressent pas, des contre-mesures peuvent être prises, en demandant aux pays membres du GAFI d'être particulièrement attentifs aux transactions financières effectuées en provenance de ces pays pointés du doigt. Des contre-mesures ont été appliquées à l'encontre de Nauru depuis 2001 et du Myanmar en novembre 2003. Pour le GAFI, un effet se fait sentir car, ces dernières années, beaucoup de pays mis sur cette liste ont amélioré par la suite leur lutte antiblanchiment.

Compte tenu des progrès enregistrés en 2004, trois pays ont été retirés cette même année de la liste des pays non coopératifs (Ukraine, Egypte et Guatemala) et trois autres pays ont été retiré en février 2005 (îles Cook, Indonésie et Philippines). Sur les 23 pays ou territoires qualifiés de non coopératifs en 2000 et 2001, il n'en reste plus que trois fin février 2005 : le Myanmar, Nauru et le Nigeria.

8.3.2. Lutte contre le blanchiment en Suisse

Le dispositif législatif en Suisse s'est sensiblement renforcé depuis le début des années 1990 afin de mieux lutter contre le blanchiment et d'améliorer l'entraide judiciaire internationale.

📖 **Annuaire 2000**, résumé des principaux changements législatifs en Suisse (encadrés pp. 241-242); **Annuaire 2002**, mise à jour (encadré p. 218).

❑ *Rapport annuel 2003*

du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent

Le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)¹⁴ est l'organe auprès duquel les intermédiaires financiers sont tenus d'annoncer les opérations suspectes de leurs clients ; 863 cas suspects ont été communiqués au MROS en 2003, soit un tiers de plus que l'année précédente. Les montants totaux bloqués s'élèvent à 616 millions de francs (contre 666 millions l'année précédente). Le secteur des banques représente 35 % des cas suspects signalés

¹³ GAFI, *Rapport annuel visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs*, Paris, GAFI, 2004.

¹⁴ Money Laundering Reporting Office Switzerland (MROS), <www.fedpol.ch>.

au MROS. Ces dernières années, les prestataires de services en trafic de paiements sont toujours plus nombreux à communiquer des cas suspects (ils ont communiqué 53 % des cas suspects en 2003). Très peu de cas sont dénoncés par contre par des fiduciaires, des conseillers en placement ou des gérants de fortune (8 % seulement pour ces groupes de professions).

📖 **Annuaire 2004**, n° 1, compte rendu détaillé du rapport annuel 2002 du MROS (pp. 137-139).

Parmi les critiques, exprimées surtout par les milieux bancaires et les autres intermédiaires financiers, relatives au système de communication des opérations suspectes, on recense les points suivants :

- ❑ Vu les procédures cantonales et le manque d'informations diffusées, on connaît certes au MROS les sommes bloquées chaque année lors d'opérations suspectes, mais l'on n'a pas de données précises sur les procédures judiciaires cantonales qui ont effectivement abouti par la suite. Il n'existe pas de statistique globale des cas avérés de blanchiment ni des sommes en jeu¹⁵.
- ❑ Le coût de surveillance dans les petites entreprises est élevé. Les intermédiaires financiers doivent investir beaucoup pour des logiciels et du personnel qualifié pour découvrir les opérations suspectes.
- ❑ Le zèle avec lequel la Suisse a pris des mesures pour lutter contre le blanchiment a pour conséquence une perte de compétitivité de la place financière suisse face à des concurrents qui ont été moins loin dans l'application de la lutte contre le blanchiment¹⁶. Dans les milieux financiers, certains regrettent que ces contrôles soient aussi coûteux et déplorent que les autorités en matière de lutte antiblanchiment déploient autant de zèle à devenir un « élève modèle », la place financière suisse devenant beaucoup plus vigilante que ses concurrentes¹⁷.
- ❑ Des analyses coût-bénéfice manquent pour évaluer l'efficacité des mesures prises par la Suisse. En bref, faut-il investir autant de moyens pour débusquer des opérations financières suspectes ou faut-il consacrer cet argent plutôt à la répression du crime (trafics de drogue, trafic d'armes...) ?¹⁸

❑ *Surveillance des intermédiaires financiers*

La Commission fédérale des banques (CFB) est l'autorité de surveillance du secteur bancaire. Elle est chargée notamment de surveiller le respect des devoirs résultant de la loi sur le blanchiment de 1998.

La nouvelle « Ordonnance de la Commission fédérale des banques en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux » a été adoptée en 2002 et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003. Après une période d'adaptation, l'application doit être effective dès juillet 2004. La nouvelle ordonnance permet de renforcer les mesures de contrôle dans les domaines suivants :

¹⁵ « Les intermédiaires financiers se veulent parfaits dans la lutte antiblanchiment », *Le Temps*, 20 octobre 2004.

¹⁶ Des craintes à propos de la perte de compétitivité de la place financière sont exprimées par exemple par la Fondation Genève place financière.

¹⁷ « La pieuvre antiblanchiment étend encore ses tentacules », *L'Agefi*, 29 mars 2004. « Lutte antiblanchiment : les banques s'élèvent contre la docilité suisse », *Le Temps*, 24 janvier 2005.

¹⁸ « La pieuvre antiblanchiment étend encore ses tentacules », art. cité.

- ❑ obligation de diligence accrue dans les relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées ;
- ❑ obligation de clarifier le contexte de certaines relations d'affaires ;
- ❑ introduction nouvelle d'une approche axée sur les risques : pour les relations d'affaires présentant des risques particulièrement élevés, les banques doivent vérifier plus fortement les origines des avoirs ;
- ❑ introduction de systèmes informatisés pour la surveillance des opérations sur des comptes, de manière à pouvoir détecter plus facilement des opérations suspectes ;
- ❑ extension de la portée des contrôles non seulement aux opérations de blanchiment, mais aussi à la lutte contre le terrorisme. Les établissements financiers ont l'interdiction d'avoir des relations d'affaires avec des organisations ou individus terroristes (selon les listes de personnes et d'organisations considérés comme terroristes) et doivent communiquer les opérations suspectes dans ce domaine.

📖 **Annuaire 2003**, n° 1 (pp. 128-129) et **Annuaire 2004**, n° 1 (pp. 136-137), nouvelle Ordonnance de la CFB sur le blanchiment de capitaux.

❑ *Recherche des avoirs liés au terrorisme*

La Confédération déclare participer activement à la lutte contre le financement du terrorisme, notamment par l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre d'Al-Qaïda et des talibans ; 82 comptes suspects, représentant une somme de 34 millions de francs, ont été bloqués en Suisse suite aux attentats du 11 septembre 2001 et sur la base de l'ordonnance citée plus haut¹⁹. Les fonds bloqués appartiennent à des personnes dont les noms figurent sur différentes listes de personnes soupçonnées d'être impliquées dans le financement du terrorisme ; ces listes sont publiées par l'ONU, les Etats-Unis ou l'Union européenne. Le DFAE transmet ces listes aux intermédiaires financiers (par le biais notamment de la Commission fédérale des banques), qui sont tenus de dénoncer les cas suspects au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent.

❑ *Partage des valeurs patrimoniales confisquées*

La nouvelle loi concernant le partage des valeurs patrimoniales confisquées est entrée en vigueur le 1^{er} août 2004²⁰. La loi sur le *sharing* prévoit la clé de répartition suivante pour répartir des valeurs confisquées dans le cadre de procédures :

- ❑ la moitié des valeurs confisquées ira à la collectivité dont les autorités ont dirigé la procédure pénale (canton concerné ou Confédération) ;
- ❑ trois dixièmes seront accordés à la Confédération pour son soutien général apporté aux cantons dans la lutte contre la criminalité ;

¹⁹ DFAE, *La Suisse et le monde*, n° 3, 2004, p. 4. seco, *Modification de l'annexe 2 à l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre d'Al-Qaïda et des talibans*, communiqué de presse, 13 septembre 2004. Voir aussi le site du seco, <www.seco-admin.ch>, sous « Politique économique extérieure », puis sous « Sanctions/Embargos », puis sous « Sanctions de la Suisse », « Mesures à l'encontre des personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe "Al-Qaïda" ou aux talibans ».

²⁰ Office fédéral de la justice, *Le Conseil fédéral arrête au 1^{er} août la date d'entrée en vigueur de la loi sur le « sharing »*, communiqué de presse, 10 juin 2004. *Loi fédérale sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées (LVPC)* du 19 mars 2004 (FF 2004 1251).

- ❑ deux dixièmes seront attribués au canton dans lequel se trouvent les valeurs confisquées, pour avoir collaboré à la procédure.

📖 **Annuaire 2003**, n° 1, Message concernant la loi sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées (pp. 129-131).

8.4. Lutte contre la criminalité et entraide judiciaire internationale

Pour mieux lutter contre la criminalité organisée, le Parlement a adopté en 1994 le nouvel article 260ter du Code pénal qui stipule que toute personne participant à une organisation criminelle est punissable, même si l'organisation criminelle en question n'a pas commis de délit sur territoire suisse. Dix ans après l'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition, il s'avère qu'aucun membre très important d'une organisation criminelle n'a été condamné sur la base de cet article de loi.

Le nouveau Tribunal pénal fédéral de Bellinzone, qui doit traiter des dossiers relevant de la criminalité organisée, est entré en fonction le 1^{er} avril 2004. En 2004, le nombre de dossiers ressortissant au tribunal est resté bien en deçà des prévisions.

Plusieurs explications sont avancées pour expliquer le petit nombre de dossiers traités et d'inculpations : difficultés pour boucler des dossiers solides car il est malaisé de prouver la participation à des activités du crime organisé, manque de personnel et de moyens d'investigation, dysfonctionnement des instances chargées de l'élaboration des dossiers (Ministère public de la Confédération et Police judiciaire fédérale). Selon certains observateurs, les activités de criminalité organisée en Suisse auraient été surestimées²¹.

📖 **Annuaire 2000**, lutte contre le crime organisé et réorganisation de la procédure sur le plan fédéral dans la lutte contre la criminalité (pp. 243-245).

La coopération internationale en matière judiciaire est régie essentiellement par la «Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale» (EIMP)²². L'EIMP couvre tous les aspects de la coopération internationale, y compris les questions liées à l'extradition, la poursuite et l'exécution des décisions pénales étrangères. C'est ce texte qui prévoit le principe de l'exclusion de l'entraide internationale pour des délits fiscaux (sauf pour l'escroquerie fiscale) ou de nature commerciale et douanière.

📖 **Annuaire 2000** (pp. 249-251).

8.4.1. Traités bilatéraux d'entraide judiciaire en matière pénale

En reprenant certaines dispositions figurant dans l'EIMP, les traités bilatéraux permettent d'en donner une portée internationale valable dans les deux pays. Le traité précise aussi les règles et procédures dans le cadre de l'entraide internationale

²¹ «Organisiertes Verbrechen verzweifelt gesucht», *Neue Zürcher Zeitung*, 20. August 2004. «Les ratés de la lutte contre le crime organisé fragilisent le Tribunal pénal fédéral de Bellinzone», *Le Temps*, 26 août 2004. Voir aussi par exemple *Organisierte Kriminalität in der Schweiz*, étude de Josef Estermann financée par le Fonds national de la recherche scientifique (Luzern, Orlux Verl., 2002). Dans cette étude, le juriste conclut que la criminalité organisée a peu de signification en Suisse.

²² Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (Loi sur l'entraide pénale internationale, EIMP) (RS 351.1).

entre les deux pays concernés. Pour le Conseil fédéral, ce type de traité bilatéral permet d'améliorer la lutte contre certaines formes de criminalité : exploitation sexuelle des enfants, traite des femmes et des enfants, trafic de stupéfiants, trafic d'armes, corruption, criminalité économique et terrorisme. Dans le groupe des pays en développement, des traités bilatéraux de ce type ont déjà été adoptés avec le Pérou, l'Equateur, Hongkong (entré en vigueur en 2002) et l'Egypte (entré en vigueur en 2002)²³. Un nouveau traité d'entraide judiciaire avec le Brésil a été signé le 12 mai 2004 par le conseiller fédéral Christoph Blocher et son homologue brésilien.

Le Conseil fédéral a présenté, le 1^{er} septembre 2004, son message aux Chambres fédérales pour proposer l'adoption d'un traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et les Philippines²⁴. Le traité avait été signé par Ruth Metzler et son homologue philippin en juillet 2002, à l'occasion de la visite de la conseillère fédérale aux Philippines. Un traité d'extradition entre ces deux pays avait déjà été conclu en 1989, mais la négociation du traité d'entraide judiciaire avait été ajournée pour permettre de régler l'affaire Marcos, une affaire importante mais particulière, alors que le traité souhaitait régler le problème de manière plus générale. Le traité fixe les règles et les domaines dans lesquels l'entraide judiciaire doit s'opérer (remise de documents ou d'éléments de preuve, gel, confiscation de produits d'infraction et leur restitution, échange de renseignements, perquisition...). L'article 3 du traité donne la liste des motifs pour refuser l'entraide judiciaire²⁵. La Suisse peut ainsi refuser d'accorder l'entraide judiciaire aux Philippines par exemple si la personne est passible de peine de mort, ou si elle risque d'être torturée ou discriminée du fait de sa race, de son sexe, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques. La procédure contre la personne poursuivie doit en outre se conformer aux garanties contenues dans le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2)²⁶. La demande d'entraide est refusée si l'infraction est de nature politique et dans le cas d'infraction fiscale.

8.5. Corruption

La Suisse avait ratifié en mai 2000 la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. L'adoption de l'article 322ter du Code pénal en mai 2000 a permis d'introduire la répression de la corruption active d'un fonctionnaire à l'étranger. Une entreprise suisse ne peut donc plus, comme autrefois, déduire des impôts des versements de pots-de-vin à l'étranger. La révision de l'article 102 du Code pénal en 2002 a permis d'établir la responsabilité pénale des per-

²³ Les textes des traités bilatéraux se trouvent dans le *Recueil systématique du droit fédéral* (RS), <www.admin.ch/ch/f/rs/rs.html> : Pérou (RS 0.351.964.1), Equateur (RS 0.351.932.7), Hongkong (RS 0.351.941.6) et Egypte (RS 0.351.932.1).

²⁴ *Message relatif au Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et les Philippines* du 1^{er} septembre 2004, arrêté fédéral concernant ce traité et texte du traité (FF 2004 4559-4590).

²⁵ *Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Confédération suisse et la République des Philippines* (FF 2004 4579 ; art. 3 p. 4580).

²⁶ La Suisse n'accorde pas d'entraide si la procédure à l'étranger n'est pas conforme aux garanties procédurales offertes par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le pacte de l'ONU sur les droits civils et politiques.

sonnes morales (en vigueur dès octobre 2003). Reste la corruption privée, qui n'est pour l'instant pas punissable.

Annuaire 2000, ratification de la convention de l'OCDE et adaptations des lois suisses (pp. 235-241); **Annuaire 2004**, n° 1, mesures anticorruption en Suisse et Convention des Nations unies de lutte contre la corruption (pp. 141-144).

La convention de l'OCDE prévoit un mécanisme d'examen (par les pairs) des législations des différents Etats membres de la convention, notamment pour mettre en lumière les lacunes dans les législations. L'OCDE a présenté son rapport sur la Suisse en janvier 2005²⁷. Ce rapport relève encore des lacunes dans la législation suisse et formule des recommandations. Si certaines grandes entreprises mènent des efforts « exemplaires » pour prévenir la corruption, les PME restent peu sensibilisées à la question. Des efforts devraient encore être consentis au sein de l'administration fédérale. L'OCDE suggère l'introduction d'un mécanisme qui obligerait les personnes à dénoncer les soupçons d'actes de corruption (de façon analogue à ce qui existe dans le domaine des dénonciations de cas suspects de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme). Une grande lacune est l'absence de protection juridique pour les dénonciateurs anonymes (comme la protection des *whistleblowers* au Royaume-Uni par exemple). L'OCDE relève en outre qu'il faudrait simplifier les procédures de recours en matière d'entraide judiciaire et que les peines encourues par les auteurs d'actes de corruption sont faibles et donc peu dissuasives. Mark Pieth, professeur à l'Université de Bâle et responsable du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, a relevé lors de la présentation du rapport que la Suisse, parmi la quinzaine de pays déjà examinés jusqu'en janvier 2005 sur les 36 pays membres de la convention, s'en tirait relativement bien dans cet examen : elle se trouve au niveau de l'Allemagne ou de la France, mais fait mieux que la Grande-Bretagne, le Luxembourg ou le Japon²⁸.

En décembre 2004, le Conseil fédéral a proposé au Parlement un renforcement des sanctions contre la corruption, dans le but de pouvoir adhérer à la convention du Conseil de l'Europe contre la corruption. Pour pouvoir adhérer à cette convention, la corruption passive dans le secteur privé devrait être punissable (le fait d'accepter de recevoir un pot-de-vin), alors que pour l'instant seule la corruption active est punie par la loi (punition de celui qui verse le pot-de-vin). La corruption passive d'agents publics étrangers deviendra aussi punissable et le projet propose une extension de la responsabilité des entreprises en cas de corruption active privée.

L'adhésion de la Suisse à la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption ainsi qu'au protocole y relatif avait recueilli une large approbation lors de la procédure de consultation. Il n'y avait pas d'opposition à la mise en place d'une nouvelle norme pénale réprimant la corruption passive d'agents publics étrangers, ni à la proposition d'étendre la responsabilité de l'entreprise à la corruption privée active. L'idée de rendre punissable la corruption passive dans le domaine privé a été saluée, mais le Conseil fédéral a décidé que la

²⁷ 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, 2004, disponible sur <www.oecd.org>.

²⁸ « La justice suisse reste trop laxiste dans la lutte contre la corruption, avertit l'OCDE », *Le Temps*, 2 février 2005. *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Februar 2005.

corruption passive dans le domaine privé ne sera poursuivie que sur plainte et dans le cadre de la loi contre la concurrence déloyale (et non pas dans le cadre d'une norme pénale). Devant les oppositions, le Conseil fédéral a aussi renoncé à introduire une norme pénale sur le trafic d'influence²⁹.

En décembre 2003, la Suisse a signé la Convention des Nations unies de lutte contre la corruption. Cette nouvelle convention couvre la corruption, mais aussi les détournements de fonds publics et le blanchiment. Elle règle notamment la question de la restitution de fonds détournés par des chefs d'Etat corrompus dans leur pays d'origine. L'incrimination d'un certain nombre d'actes reste par contre du domaine du facultatif (comme le trafic d'influence ou la corruption entre acteurs privés).

Annuaire 2004, n° 1 (pp. 143-144).

SOURCES

Organisations internationales

Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), *Rapport annuel 2003-2004*, Paris, OCDE; GAFI, 2004.

Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), *Rapport sur les typologies du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme 2003-2004*, Paris, GAFI, 2004.

Sources officielles suisses

Administration fédérale des finances, *Rapport annuel 2003 de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent*, 2004.

Commission fédérale des banques, *Rapport de gestion 2003*, Berne, 2004.

Message relatif au Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et les Philippines du 1^{er} septembre 2004, arrêté fédéral concernant ce traité et texte du traité (FF 2004 4559-4590).

Imboden Priscilla, « A la recherche des avoirs liés au terrorisme », *La Suisse et le monde*, n° 3, 2004, pp. 4-6.

Autres

Aktion Finanzplatz Schweiz, *Finanzplatz Informationen*.

Besson, Sylvain, *Le secret bancaire*, coll. Le Savoir suisse, n° 17, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2004.

Zimmermann, Robert, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Berne, Staemfli Editions SA; Bruxelles, Bruylant SA, deuxième édition, 2004.

Presse

L'Agefi, série d'articles « L'avenir du secret bancaire suisse », 13, 14, 15, 16, 19 et 20 juillet 2004.

L'Agefi magazine, *Journée des banquiers*, supplément de septembre 2004 à *L'Agefi*, 120 p.

Le Courrier, 29 mars 2004.

Neue Zürcher Zeitung, « Ethisch vertretbares Bankkündengeheimnis », 3.-4. April 2004.

SITES INTERNET

Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI): <www.fatf-gafi.org>.

Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (Administration fédérale des finances): <www.gwg.admin.ch>.

Banque nationale suisse: <www.snb.ch>.

Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (OFP): <www.fedpol.admin.ch>.

Commission fédérale des banques: <www.admin.ch/ebk>.

Action Place financière suisse: <www.aktionfinanzplatz.ch>.

Communauté de travail des œuvres d'entraide: <www.swisscoalition.ch>.

Fondation Genève place financière: <www.geneve-finance.ch>.

Déclaration de Berne: <www.laDB.ch>.

Réseau international pour la justice fiscale: <www.taxjustice.net>.

²⁹ Office fédéral de la justice, *L'adhésion à la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption ainsi qu'au Protocole additionnel y relatif recueille une large approbation*, communiqué de presse, 28 avril 2004.