8. Place financière suisse

Gérard Perroulaz

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/476>

DOI : 10.4000/aspd.476

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2004

Pagination : 131-145

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Gérard Perroulaz, « 8. Place financière suisse », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 23-1 | 2004, mis en ligne le 12 mars 2010, consulté le 21 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/476> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.476>

8. Place financière suisse*

LA PLACE FINANCIÈRE SUISSE et le secret bancaire ont été pendant la période passée sous revue à la une des médias, surtout en raison des négociations entre l'Union européenne et la Suisse dans le domaine de la fiscalité de l'épargne. Les œuvres d'entraide ont lancé une campagne pour rappeler le coût économique important des fuites de capitaux pour les pays en développement, et elles demandent que l'accord trouvé avec l'Union européenne soit étendu aux autres pays, en introduisant notamment un impôt anticipé sur les revenus des placements en Suisse et en rétrocédant une partie de cet impôt aux pays concernés. L'amélioration de la lutte contre le blanchiment s'est opérée dans trois axes : mise à jour de la convention de diligence des banques (datant de 1977), adoption de la nouvelle ordonnance sur la lutte contre le blanchiment, lutte contre le financement d'activités terroristes. La nouvelle ordonnance sur le blanchiment permet notamment d'élargir les obligations prévues dans le secteur bancaire à tous les intermédiaires financiers. Suite aux mesures prises sur le plan international, notamment par les Etats-Unis et l'OCDE, les mesures de lutte contre le blanchiment ont été étendues explicitement à la lutte contre le financement d'activités terroristes.

8.1. Secret bancaire et évasion fiscale

□ Accord sur la fiscalité de l'épargne entre la Suisse et l'Union européenne

L'Union européenne voulait instituer un système d'échange automatique d'informations entre administrations fiscales. Les pays membres de l'UE souhaitent conclure aussi des accords avec des pays extra-européens qui possèdent d'importantes places financières (Etats-Unis, Andorre, Monaco, le Liechtenstein et Malte).

Après de longues négociations, un accord a été conclu début mars 2003 entre l'Union européenne et la Suisse sur la question de la fiscalité de l'épargne¹. Un impôt à la source sera perçu sur les revenus de l'épargne déposée par des ressortissants de pays de l'Union européenne sur des comptes de banques suisses (impôt comparable à l'impôt anticipé existant déjà pour les placements bancaires de Suisses). Le taux sera de 15 % à partir du 1^{er} janvier 2005 et augmentera progressivement pour atteindre 20 % début 2008 et 35 % des revenus de l'épargne début 2011. 75 % des revenus de cet impôt seront rétrocédés à l'Etat de résidence de l'épargnant, la Confédération gardant les 25 % restants. Le client qui le souhaite peut autoriser la banque suisse à communiquer le montant déposé en Suisse à l'autorité fiscale du pays du client. Les intérêts seront alors imposés dans le pays de résidence du client.

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

¹ Sur le contenu de l'accord sur la fiscalité, voir <www.europa.eu.int> ; les communiqués de presse de la Confédération, <www.admin.ch> ; ainsi que *La Liberté*, 10 mars 2003 ; *Le Temps*, 7-12 mars 2003, 23 juin 2003 ; *L'Agefi*, 10 mars 2003. Les quotidiens *Le Temps*, la *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) et *L'Agefi* ont parlé régulièrement du dossier de la fiscalité de l'épargne.

La Suisse et les Etats de l'UE échangeront des informations en cas de fraude fiscale. Un *memorandum of understanding*, à signer par la Suisse avec chacun des différents Etats membres de l'UE, complète l'accord sur la fiscalité. La Suisse doit entrer en négociation pour inclure, dans toutes les conventions de double imposition avec des pays de l'UE, des dispositions relatives à l'assistance administrative dans tous les cas de fraude fiscale «et de ce qui s'y apparente». La Suisse, qui ne voulait pas étendre les échanges d'information aux cas d'évasion fiscale, devra donc s'entendre avec chaque pays sur ce qui est assimilé à la fraude fiscale. La mise en vigueur effective de l'accord entre la Suisse et l'Union européenne dépend encore de plusieurs conditions :

- ❑ application de l'accord de l'Union européenne sur la fiscalité de l'épargne – qui rencontre encore des résistances, notamment du Luxembourg et de l'Autriche, qui souhaitent aussi appliquer plutôt un impôt à la source que l'échange automatique d'informations ;
- ❑ accord similaire à trouver encore avec certains pays extra-européens (voir liste ci-dessus) ;
- ❑ application de la Directive européenne dans les territoires associés de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas (îles Anglo-Normandes, Caraïbes...) ;
- ❑ cet accord sur la fiscalité de l'épargne fait partie d'un ensemble d'accords à conclure avec l'Union européenne, les bilatérales II, dans dix domaines différents, que la Confédération aimerait présenter au Parlement et devant le peuple dans leur globalité, sous la forme, selon les termes du Conseil fédéral, d'un «résultat d'ensemble équilibré». Les négociations sont encore en cours sur les autres dossiers (notamment la participation de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin dans le domaine de la politique d'asile, ou le dossier délicat sur la lutte contre la fraude douanière)².

Ces facteurs risquent de retarder la date d'entrée en vigueur fixée au 1^{er} janvier 2005, voire même de remettre l'accord en question. A noter aussi que toute une série de placements en Suisse échapperont à l'imposition à la source³. Par exemple, les placements générant des gains en capital et non des intérêts (actions) ne seront pas soumis à l'impôt, ni les assurances vie, ni les sociétés offshore ou *trusts*, ni les produits dérivés, ni les placements immobiliers, ni les comptes ouverts par des clients européens par l'intermédiaire de places financières extra-européennes (un compte de client peut être ouvert à Singapour dans une filiale d'une banques suisses et l'«agent payeur» n'est ainsi plus basé en Suisse).

❑ *Place financière suisse et secret bancaire*

Le 2 décembre 2003, le Conseil national a donné suite, par 113 voix pour contre 69, à l'initiative parlementaire de l'UDC réclamant un ancrage de la garantie du secret bancaire dans la Constitution⁴. Une autre initiative allant dans ce sens a

² Voir notamment le voyage de la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey à Bruxelles, le 2 février 2004 (NZZ, 3. Februar 2004).

³ «Il sera très facile d'éviter la retenue à la source imposée par l'accord Suisse-Union européenne», *Le Temps*, 26 janvier 2004.

⁴ «Bankgeheimnis in die Bundesverfassung?», NZZ, 3. Dezember 2003. Dans son commentaire, la NZZ relève que le secret bancaire est de toute façon déjà garanti par la protection de la personnalité dans le droit civil et par la loi sur les banques, mais aussi par la protection de la sphère privée, ancrée dans la Constitution. Le secret bancaire ne peut cependant pas agir sans limites et ne peut pas être invoqué dans le cas de poursuites pénales.

été déposée par le canton de Zurich⁵. Des initiatives similaires ont été déposées par les cantons d'Argovie, du Tessin, de Bâle-Campagne et de Genève. Pour le Conseil fédéral, l'inscription du secret bancaire dans la constitution n'est pas nécessaire, car la loi et le droit civil le protègent déjà suffisamment, mais il reste ouvert aux propositions du Parlement.

Selon les chiffres de la Banque nationale suisse, 34'000 milliards de francs suisses en capitaux étrangers sont placés dans les banques suisses⁶. Les engagements à titre fiduciaire vis-à-vis de clients de pays en développement s'élevaient à plus de 150 milliards de francs fin 2002. Ce montant comprend les transactions réalisées par les banques suisses pour le compte et aux risques des clients. A l'intérieur du groupe des pays en développement et des pays en développement avancés, les principales provenances des fonds gérés à titre fiduciaire par les banques suisses sont les suivantes :

- ❑ les paradis fiscaux et centres financiers offshore: 31,7 milliards de francs gérés par les banques proviennent des Antilles britanniques, 16 milliards de Panamá, 7,3 milliards des îles Caïmans et 6,2 des Bahamas ;
- ❑ des pays en développement relativement avancés et des pays exportateurs de pétrole: 10,3 milliards proviennent de l'Arabie saoudite et 8,1 milliards des Emirats arabes unis ;
- ❑ figurent aussi dans la liste certains pays pauvres ou connaissant une crise économique grave, tels que l'Argentine (4765 millions de francs), le Venezuela (2668 millions de francs), le Liberia (2372 millions de francs) et les Philippines (554 millions de francs).

📖 **Annuaire 2004**, n° 1, partie « Statistiques », chap. 2, tableau 2.3.B.2 et graphique sur les engagements à titre fiduciaire.

❑ *Campagne des organisations de développement contre l'évasion fiscale*

La Communauté de travail des organisations d'entraide et la Déclaration de Berne ont lancé en janvier 2004 une campagne contre le « paradis fiscal suisse »⁷. Les organisations reprochent à la Suisse de favoriser l'évasion fiscale, notamment en accordant une entraide judiciaire internationale uniquement dans le cas de la fraude fiscale, et non pas dans le cas de l'évasion fiscale. Cette distinction entre fraude fiscale, punissable, et évasion fiscale, qui ne constitue pas un délit pénal, est selon les organisations d'entraide pas tenable. La Suisse a d'ailleurs été obligée d'assouplir cette règle dans le cadre de la convention bilatérale sur la double imposition avec les Etats-Unis. Les banques suisses ne peuvent vendre des obligations à des personnes soumises à l'impôt aux Etats-Unis que si l'acheteur accepte de dévoiler son identité aux autorités fiscales américaines. Pour les organisations d'entraide, il est important que la Suisse supprime la distinction établie entre fraude fiscale et soustraction à l'impôt, puisqu'il faut éviter de favoriser les étrangers fortunés, souvent de pays en développement,

⁵ Cette initiative, adoptée par le Parlement cantonal zurichois le 12 janvier 2004, a été ensuite transmise aux Chambres fédérales (initiative cantonale).

⁶ Statistiques de la Banque nationale Suisse, *Les banques suisses*, 2002.

⁷ Déclaration de Berne, *Vers un développement solidaire*, décembre 2003 ; Déclaration de Berne, Communauté de travail des organisations d'entraide, *Guide général sur l'évasion fiscale*, 2004. Voir aussi les sites Internet <www.swisscoalition.ch> et <www.ladb.ch>.

qui échappent au fisc de leur pays⁸. La campagne en Suisse est soutenue par une vingtaine d'organisations, dont ATTAC Suisse, les fédérations genevoise et vaudoise de coopération, Action Place financière suisse, la Fédération suisse des femmes protestantes, SOS Racisme et quelques syndicats.

Les organisations demandaient aussi en 2003 au Conseil fédéral d'étendre la convention sur la fiscalité de l'épargne conclue avec l'Union européenne à tous les pays en développement, en utilisant le principe appliqué dans la politique commerciale, celui de la nation la plus favorisée⁹. Dans sa réponse à l'interpellation parlementaire de Remo Gysin (PS/BS) qui allait dans ce sens, le Conseil fédéral a remarqué qu'il n'y avait aucune raison de soumettre le type de convention passée avec l'Union européenne à la « clause de la nation la plus favorisée » et de l'étendre ainsi à tous les pays¹⁰. Le droit fiscal international ne prévoit pas l'application automatique de la clause de la nation la plus favorisée comme dans le domaine du commerce international (OMC); il n'y a donc pas de discrimination envers les pays en développement. Les relations fiscales internationales sont régies par des conventions bilatérales pour éviter la double imposition.

Annuaire 2004, n° 1, partie 5.2, « Accords économiques internationaux ».

Pour la Déclaration de Berne et la Communauté de travail, les pertes liées à l'évasion fiscale pour les pays en développement sont énormes. L'ONG Oxfam estime que les pertes fiscales des pays pauvres liées uniquement au revenu de la fortune s'élèvent chaque année à 15 milliards de dollars¹¹. Si l'on fait l'hypothèse qu'un tiers de cet argent est placé en Suisse, les pays en développement perdraient ainsi chaque année 5 milliards de dollars sur les placements de capitaux en fuite vers la Suisse, soit cinq fois plus que l'aide publique au développement¹².

La Communauté de travail a fait une estimation de ce qui pourrait ainsi être rétrocédé aux Etats de pays en développement. En 2001, plus de 170 milliards de francs étaient gérés par les banques suisses pour le compte de clients de pays en développement (y compris les placements de centres offshore des Caraïbes, mais sans ce qui vient des centres offshore européens). Avec un intérêt moyen de 4 %, les intérêts encaissés s'élèvent à 6,8 milliards de francs. Un impôt anticipé de 35 % sur ces revenus rapporterait 2,3 milliards de francs. Rendre 75 % de cet impôt aux pays d'origine dégagerait une somme de 1785 millions de francs, soit plus que l'ensemble de l'aide publique au développement (1532 millions de francs en 2001).

La Communauté de travail des œuvres d'entraide, ATTAC et la Déclaration de Berne ont aussi participé à la mise sur pied d'un réseau mondial, le « Réseau international pour la justice fiscale », qui coordonne les activités dans plusieurs

⁸ Une étude d'Oxfam estimait que le manque à gagner pour les Etats des pays en développement en raison de l'évasion fiscale s'élève à 50 milliards de dollars, soit presque autant que le montant total de l'aide publique au développement. Oxfam, *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*, Oxfam, 2000, <www.attac.org.uk>.

⁹ Dossier de la conférence de presse Communauté de travail des organisations d'entraide et Déclaration de Berne, *Contre la fraude fiscale. Pour une justice fiscale internationale*, Berne, 13 mai 2003.

¹⁰ Département fédéral des finances, communiqué de presse, 29 novembre 2002.

¹¹ Voir note 8.

¹² Déclaration de Berne, Communauté de travail des organisations d'entraide, *Guide général sur l'évasion fiscale*, op. cit., p. 4.

pays¹³. Le réseau est composé d'ONG et de personnalités de pays européens et des Etats-Unis. Selon ce réseau, un demi-pourcent perçu sur les avoirs abrités dans les centres offshore fournirait un montant suffisant pour financer les objectifs de développement du Millénaire des Nations unies, à savoir réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015. Le réseau propose notamment quatre mesures :

- ❑ diffusion publique dans tous les Etats des textes de loi sur la fiscalité, des statistiques sur l'activité des services financiers et de la liste des bénéficiaires économiques de toute entité économique et de tout compte bancaire ;
- ❑ création d'un système d'échanges d'informations automatiques entre toutes les autorités fiscales ;
- ❑ création d'un forum démocratique mondial pour encourager le débat et accroître le contrôle démocratique sur les questions fiscales ;
- ❑ harmonisation de l'imposition des entreprises transnationales entre pays, pour éviter les transferts de bénéfices vers les juridictions fiscales les plus favorables.

8.2. Obligation de diligence liée à l'acceptation de fonds

La « Convention relative à l'obligation de diligence des banques » (CDB), remaniée plusieurs fois depuis sa création en 1977, a été révisée en décembre 2002. Cette convention fixe les règles d'identification applicables à toutes les relations des banques avec leurs clients. L'ordonnance sur le blanchiment d'argent (voir ci-dessous) permet d'examiner la question de l'obligation de diligence dans les relations d'affaires à risque élevé. L'ordonnance permet aussi de d'étendre la portée de la convention à tous les intermédiaires financiers couverts par la loi sur le blanchiment (et pas seulement les banques).

La nouvelle Convention relative à l'obligation de diligence des banques, adoptée par le conseil d'administration de l'Association suisse des banquiers le 2 décembre 2002, est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, en même temps que la nouvelle ordonnance sur le blanchiment adoptée par la Commission fédérale des banques. Les principales nouveautés de la convention de diligence sont les suivantes :

- ❑ la plupart des exceptions à la vérification de l'identité du cocontractant ont été supprimées ;
- ❑ les associations de bienfaisance ne sont plus exemptées de manière systématique de la procédure d'identification de l'ayant droit économique

8.3. Lutte contre le blanchiment

La législation suisse en matière de lutte contre le blanchiment s'est considérablement renforcée depuis les années 1980. La loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment de 1997, entrée en vigueur en 1998, a introduit plusieurs nouveautés :

¹³ Les trois organisations mentionnées ont organisé un séminaire sur les problèmes liés à la fiscalité lors du Forum social européen en 2002 et le réseau s'est élargi à des partenaires du Sud lors Forum social mondial de Porto Alegre en janvier 2003. Voir le site Internet du Réseau international pour la justice fiscale, <www.taxjustice.net>.

- ❑ L'obligation d'identification des clients mise en place dans le secteur bancaire dès 1977 (convention de diligence) a été étendue à l'ensemble des intermédiaires financiers. L'intermédiaire financier doit, selon le principe de *know your customer*, vérifier l'identité du cocontractant (photocopier pièce de légitimation et prendre l'adresse) et une déclaration écrite doit spécifier l'ayant droit économique si le client agit pour quelqu'un d'autre ou si le cocontractant est une société de domicile.
- ❑ Les intermédiaires financiers sont obligés de communiquer leurs soupçons en cas de transaction douteuse. Le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent a été créé pour l'examen des cas douteux¹⁴.
- ❑ La loi sur le blanchiment est mise en œuvre sur le principe de l'autorégulation par quatre autorités de surveillance fédérales: la Commission fédérale des banques, l'Office fédéral des assurances privées et la Commission fédérale des maisons de jeu (dans leur secteur respectif) et l'Autorité de contrôle, qui s'occupe des organismes d'autorégulation qu'elle a reconnus pour les autres intermédiaires financiers. Les intermédiaires financiers doivent s'affilier à un organisme d'autorégulation ou se soumettre à l'autorisation directe de l'Autorité de contrôle¹⁵.

❑ *Nouvelle Ordonnance de la Commission fédérale des banques sur le blanchiment de capitaux*

La Commission fédérale des banques (CFB) est l'autorité de surveillance du secteur bancaire, chargée notamment de surveiller le respect des devoirs résultant de la loi sur le blanchiment de 1998. Un groupe de travail, institué en avril 2001, avait pour mission l'élaboration d'un projet d'ordonnance d'exécution de la loi sur le blanchiment, pour remplacer les directives sur le blanchiment, moins contraignantes, qui avaient été adoptées suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le blanchiment de 1998. Après la procédure de consultation, la nouvelle « Ordonnance de la Commission fédérale des banques en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux » a été adoptée par la CFB en décembre 2002¹⁶ et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, avec une période transitoire d'adaptation jusqu'à fin 2004 pour la mise en œuvre de certaines dispositions.

📖 **Annuaire 2003**, n° 1, pp. 128-129.

Le rapport de la CFB sur le blanchiment résume et commente les grandes lignes de la nouvelle Ordonnance¹⁷, dont voici quelques-unes des principales nouveautés :

- ❑ dans le domaine de la prévention du blanchiment, les intermédiaires financiers doivent adopter une approche différenciée en fonction du risque. Ils doi-

¹⁴ Voir, plus bas, « Rapport annuel 2002 du MROS ».

¹⁵ On comptait fin 2002 12 organismes d'autorégulation reconnus (OAR), 6244 intermédiaires non bancaires rattachés à un OAR, 149 intermédiaires autorisés directement par l'Autorité de contrôle et 168 procédures d'autorisation en cours. Le personnel de l'Autorité de contrôle s'élève à 25 postes à plein temps. Source: Administration fédérale des finances, *La lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse*, brochure publiée à l'occasion d'une séance d'information de la presse du 25 octobre 2002 à Berne, 76 p.

¹⁶ *Ordonnance de la Commission fédérale des banques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent* du 18 décembre 2002.

¹⁷ *Rapport CFB sur le blanchiment. Rapport de la CFB relatif à son ordonnance sur le blanchiment d'argent* du 18 décembre 2002, mars 2003, 50 p.

vent exiger des clarifications complémentaires lors de relations d'affaires comportant des risques accrus.

- ❑ L'ordonnance régleme la question des relations avec des « personnes politiquement exposées ». La décision d'ouvrir, de poursuivre ou d'arrêter de telles relations d'affaires doit être prise par la direction au plus haut niveau. L'intermédiaire financier n'a pas le droit d'accepter des fonds dont il sait ou doit présumer qu'ils proviennent d'un crime, de la corruption ou d'un détournement de fonds publics, commis en Suisse ou à l'étranger.
- ❑ Les instruments utilisés jusqu'à présent dans la lutte contre le blanchiment le seront aussi pour lutter contre le financement du terrorisme. L'intermédiaire financier doit donc dénoncer au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent les cas douteux de liens avec une organisation terroriste.
- ❑ Les banques et négociants doivent avoir un système informatisé de surveillance des transactions pour détecter celles qui sont inhabituelles.
- ❑ Tous les virements à destination de l'étranger doivent être accompagnés d'informations sur le donneur d'ordre.
- ❑ L'ordonnance interdit aux intermédiaires financiers suisses d'utiliser leurs entités étrangères pour contourner la législation suisse. La CFB pourra cependant trouver des solutions au cas par cas si le fait que les normes suisses sont plus sévères que celles existantes dans d'autres pays entraîne un désavantage concurrentiel pour les banques suisses.
- ❑ Les intermédiaires financiers doivent contrôler leurs risques juridiques et de réputation dans leurs succursales et sociétés de groupe à l'étranger.

Lors de la procédure de consultation, certains intermédiaires financiers avaient critiqué l'application extraterritoriale de l'ordonnance aux succursales à l'étranger, ainsi que l'obligation de gestion globale des risques de réputation à l'intérieur du groupe financier. L'ordonnance maintient finalement ces exigences.

❑ *Rapport annuel 2002 du MROS*

Le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS¹⁸), du Département fédéral de justice et police, est l'organe auprès duquel les intermédiaires financiers sont tenus de déclarer leurs soupçons sur des transactions qui leur paraissent douteuses, lorsqu'ils présument que les valeurs patrimoniales ou une relations d'affaires proviennent d'un crime au sens du code pénal ou sont en lien avec une organisation criminelle. Les comptes doivent être bloqués et le bureau doit évaluer en cinq jours si les soupçons sont fondés ou non. Si oui, l'affaire est transmise aux autorités de poursuite pénale cantonales compétentes. En l'absence d'un blocage judiciaire, à l'échéance des cinq jours, l'intermédiaire financier peut libérer les fonds. L'intermédiaire financier qui dénonce un cas douteux ne peut pas être poursuivi pour violation du secret de fonction ou du secret bancaire. Les effectifs du bureau en personnel, jugés insuffisants par beaucoup d'observateurs, ont passé de quatre personnes en 2001 à huit spécialistes en 2003.

¹⁸ Money Laundering Reporting Office Switzerland (MROS), <www.fedpol.ch>.

Le MROS publie un rapport annuel qui fait le point sur les cas dénoncés¹⁹, dont le tableau 35 présente un résumé. Selon le rapport annuel 2002, le nombre de communications de soupçons s'est accru de 56 % par rapport à l'année précédente. Cette augmentation est due surtout au renforcement du contrôle dans le domaine du trafic international des paiements (*money transmitters*), alors qu'en 2001 les communications avaient augmenté essentiellement en raison des attentats terroristes du 11 septembre à New York (soupçons sur les transactions en lien avec le financement du terrorisme).

Tableau 35 : Statistiques annuelles du MROS, 2001-2002

	2001	2002	En % du total
Total des communications reçues	417.0	652.0	
Transmises aux autorités de poursuite pénale	380.0	515.0	79.0 %
Non transmises	35.0	137.0	21.0 %
Pendantes	2.0		
Type d'intermédiaire financier			
Prestataire de services en trafic des paiements	55.0	280.0	42.9 %
Banques	255.0	271.0	41.6 %
Fiduciaires	33.0	42.0	6.4 %
Gérants de fortune	33.0	24.0	3.7 %
Sommes impliquées (en millions de francs)	2728.2	666.5	
Éléments à l'origine du soupçon de blanchiment			
Transactions cash	17.0	207.0	31.7 %
Informations parues dans les médias	115.0	110.0	16.9 %
Arrière-plan économique peu clair	60.0	107.0	16.4 %
Informations de tiers	130.0	95.0	14.6 %
Informations d'autorités de poursuite pénale	44.0	63.0	9.7 %
Autres	51.0	70.0	10.7 %

Source : MROS (OFP), 5^e Rapport annuel. 2002, Berne, MROS, 2003, 56 p.

En 2002, 652 communications ont été faites auprès du MROS, contre 417 en 2001, et 79 % d'entre elles ont été transmises aux autorités de poursuite pénale compétentes, ce qui montre la bonne qualité de l'information fournie, puisque dans près de quatre cas sur cinq, le soupçon s'avère suffisamment fondé pour ouvrir des procédures pénales. Les cantons principaux dans lesquels sont gérées les relations d'affaires douteuses sont, par ordre d'importance, Zurich (31 % des cas), Genève (21 %), Berne (12,4 %) et le Tessin (9,3 %), le reste des cantons représentant 26 % des cas. Une quinzaine de communications en 2002 étaient en rapport avec un financement présumé du terrorisme, contre 95 communications en 2001. Ces cas concernent des personnes ou institutions figurant sur les listes américaines dites « Bush ». Les soupçons en Suisse doivent être déclarés au Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) et au MROS²⁰. Les dossiers sont ensuite transmis au Ministère public de la Confédération pour un examen.

Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le blanchiment de 1998, les banques ne sont plus à l'origine de la majorité des communications. En 2002, 43 % des communications provenaient des prestataires de services en

¹⁹ MROS (OFP), 5^e rapport annuel. 2002, Berne, MROS, 2003, 56 p.

²⁰ Le Département fédéral de l'économie a modifié plusieurs fois l'Ordonnance instituant des mesures à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe « Al-Qaïda » ou aux Talibans du 2 octobre 2000 (RS 946.203).

trafic des paiements. Les communications émanant du secteur non bancaire (hors trafic des paiements) ne représentent que 15,5 % des communications. Seuls 6,4 % et 3,7 % des communications proviennent respectivement des fiduciaires ou des gérants de fortune. Très peu de communications émanent des avocats, des assurances, des casinos ou de bureaux de change. Aucun soupçon n'a été dénoncé par des conseillers en placement et des négociants en valeurs mobilières, alors que les rapports de l'OCDE sur le blanchiment montrent que toutes ces catégories de professions sont susceptibles d'être utilisées pour blanchir des capitaux.

Il est finalement intéressant de voir sur quoi les intermédiaires financiers se basent quand ils communiquent leurs soupçons au MROS. Les raisons principales sont l'analyse critique des transactions en liquide douteuses (dans 32 % des cas) ou des articles de presse sur des personnes ou sociétés soupçonnées d'activités criminelles (dans 17 % des cas). Les autres facteurs importants sont le manque de clarté sur l'arrière-plan économique (dans 16 % des cas), lorsque celui-ci ne peut être expliqué de manière convaincante par le client, les informations communiquées par des tiers (dans 15 % des cas), qui relèvent les risques concernant certains clients, les informations fournies par les autorités de poursuite pénale (dans 10 % des cas), lorsque par exemple une enquête en cours révèle que la personne incriminée est en relation d'affaires avec une banque ou un client de la banque.

❑ *Travaux du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)*

Le GAFI, dont le siège est à l'OCDE à Paris, est l'instance internationale qui permet de coordonner la lutte contre le blanchiment. L'Afrique du Sud et la Fédération de Russie sont devenues membres en 2003. Les 40 recommandations du GAFI constituent depuis 1990 un standard internationalement reconnu cataloguant les mesures qu'un pays doit mettre en œuvre pour lutter efficacement contre le blanchiment. Bien que ces recommandations soient non contraignantes, les évaluations périodiques des législations des pays membres et les rapports publiés permettent d'exercer une pression non négligeable sur les pays (membres ou non membres du GAFI) dont la législation comporte des lacunes importantes dans le domaine de la lutte antiblanchiment.

Une version révisée des recommandations a été adoptée en été 2003²¹. Les principaux changements concernent les points suivants :

une liste précise de crimes permettant d'étendre l'infraction de blanchiment de capitaux²² ;

- ❑ une extension du devoir de vigilance pour les institutions financières. Vérifier, lors d'une nouvelle relation d'affaires, lors de transactions occasionnelles et lorsqu'il y a un doute sur la véracité de certaines données précédemment obtenues, l'identité des clients et le bénéficiaire effectif pour les personnes morales ;

²¹ GAFI (OCDE), *Les quarante recommandations*, Paris, GAFI, 2003, 22 p., disponible sur <www.fatf-gafi.org>.

²² Les recommandations ne concernent pas seulement le blanchiment d'argent de la drogue, mais aussi par exemple le financement du terrorisme, la participation au crime organisé, la traite d'êtres humains et le trafic illicite de migrants, l'exploitation sexuelle, le trafic d'armes, etc.

- ❑ un renforcement des mesures pour les clients et les transactions présentant un risque plus grand : correspondant bancaire (relation avec une autre banque à l'étranger) et personnes politiquement exposées ;
- ❑ une extension des mesures antiblanchiment à certaines professions et entreprises non financières, telles que par exemple les casinos, les agents immobiliers, les négociants en métaux précieux, les comptables, les avocats, les notaires, les prestataires de services aux sociétés... Un effet de déplacement a été constaté ces dernières années par le GAFI, car les blanchisseurs cherchent à se servir de professions extrabancaires pour contourner les mesures plus dures instaurées dans le secteur bancaire ;
- ❑ une augmentation de la transparence grâce à la récolte d'informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales telles que les sociétés ou les *trusts* ;
- ❑ une extension des obligations antiblanchiment à la lutte contre le financement du terrorisme.

Pour étendre les normes antiblanchiment à la lutte contre le terrorisme, huit recommandations spéciales ont été adoptées en octobre 2001 par le GAFI relatives au financement du terrorisme²³. Des lignes directrices concernent notamment les remises de fonds dans le cadre de réseaux informels (les agents devraient s'inscrire auprès d'une instance gouvernementale ou recevoir une autorisation d'exercer) ainsi que le meilleur contrôle des transferts électroniques (prendre des renseignements sur les donneurs d'ordre) et des organismes à but non lucratif, susceptibles d'être exploités comme moyens de financer des activités terroristes.

Le GAFI publie et met à jour régulièrement une liste des «pays et territoires non coopératifs»²⁴. Les institutions financières des pays membres du GAFI doivent porter une attention particulière aux activités et aux opérations avec des personnes et sociétés des pays inscrits sur cette liste. Il faut dans ces cas imposer des prescriptions rigoureuses pour l'identification des clients et l'identification des propriétaires réels d'institutions financières de ces pays, et procéder à la déclaration systématique des opérations financières avec ces pays, le but étant de faire pression sur ces pays ou territoires afin qu'ils adoptent des législations réprimant plus fortement le blanchiment. Le GAFI suit périodiquement l'évolution et les progrès réalisés dans les pays figurant sur la liste.

8.4. Lutte contre la criminalité

En novembre 2001, le Conseil fédéral a proposé au Parlement de ratifier la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999 ainsi que la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif de 1997²⁵. La conseillère fédérale Ruth Metzler proposait

²³ GAFI, *Les recommandations spéciales sur le financement du terrorisme*, Paris, 2001, 2 p.

²⁴ Neuf pays figurent sur cette liste : Egypte, Guatemala, îles Cook, Indonésie, Myanmar, Nauru, Nigeria, Philippines et Ukraine (état octobre 2003). GAFI (OCDE), *Rapport sur les pays ou territoires non coopératifs*, Paris, GAFI, 2003, 31 p.

²⁵ *Message relatif aux Conventions internationales pour la répression du financement du terrorisme et pour la répression des attentats terroristes à l'explosif ainsi qu'à la modification du code pénal et à*

aussi au Parlement de modifier le Code pénal (art. 260quiquies), pour prévoir notamment la possibilité de punir les entreprises qui serviraient à couvrir le financement d'activités terroristes (responsabilité pénale des personnes morales). Durant la session d'hiver 2002, les parlementaires ont approuvé l'adhésion à la Convention des Nations unies, mais n'ont pas jugé nécessaire d'adopter la modification du Code pénal proposée, notamment en raison de la difficulté de définir exactement le terrorisme (questions par exemple des luttes de libération et des luttes contre un occupant, ou encore des dommages causés lors de manifestations).

📖 **Annuaire 2003**, n° 1, «Répression du financement du terrorisme», pp. 134-136.

La nécessité d'adapter les lois suisses était d'ailleurs contestée par plusieurs experts du droit pénal. L'introduction de la responsabilité pénale pour les personnes morales est prévue dans tous les cas dans la modification du Code pénal suisse présentée par le Conseil fédéral en septembre 2001. Cette responsabilité pénale est prévue dans deux cas : lorsque l'acte incriminé ne peut être imputé à aucune personne physique au sein de l'entreprise du fait d'une organisation lacunaire, ou lorsque l'entreprise n'a pas pris toutes les mesures nécessaires pour empêcher une infraction.

Suite à l'entrée en vigueur, début janvier 2002, de la modification de l'article 340bis du Code pénal pour donner, dans la lutte contre le crime organisé, plus de compétence au Ministère public de la Confédération, ce dernier s'est vu accorder de nouvelles compétences dans les domaines du blanchiment d'argent, de la corruption et du crime organisé, si les actes punissables ont été commis surtout à l'étranger ou si l'affaire concerne plusieurs cantons suisses, sans qu'il y ait une prédominance dans l'un d'entre eux.

8.5. Lutte contre la corruption

La Suisse a participé activement aux travaux d'élaboration des conventions respectives de l'OCDE, du Conseil de l'Europe et des Nations unies contre la corruption. Des règles de conduite avaient aussi été adoptées par la DDC dans le domaine de la coopération au développement.

En 2000, la Suisse avait adopté la modification de l'article 322 du Code pénal, réprimant la corruption active et passive d'un fonctionnaire. La corruption active d'agents publics étrangers est dorénavant punie – la loi est entrée en vigueur en mai 2000 – et il n'est plus possible à une entreprise suisse de déduire des impôts, comme autrefois, les versements de pots-de-vin à l'étranger. La Suisse avait aussi à cette occasion adhéré à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

📖 **Annuaire 2000**, pp. 235-241.

Les 30 pays de l'OCDE ont ratifié la convention de l'OCDE et d'autres pays ont aussi adhéré à cette convention (Argentine, Brésil, Bulgarie, Chili et Slovaquie).

L'adaptation d'autres lois fédérales du 26 juin 2002 (FF 2002 5014). Débats au Conseil des Etats le 23 septembre 2002 et le 2 décembre 2002, débats au Conseil national le 12 mars 2003, vote final le 21 mars 2003. Voir <www.parlament.ch>.

Selon le nouvel article 100qater du Code pénal, modifié le 21 mars 2003, l'entreprise qui n'a pas pris toutes les dispositions nécessaires pour empêcher un acte de corruption peut être poursuivie pénalement et risque une amende pouvant atteindre 5 millions de francs. Cette responsabilité pénale de l'entreprise existe indépendamment du fait qu'une personne physique puisse ou non être responsable d'un acte de corruption.

Suite à une interpellation du conseiller national Remo Gysin, le Conseil fédéral a résumé, dans sa réponse en février 2003, les progrès de la législation suisse dans le domaine de la lutte contre la corruption²⁶. Suite à la question du parlementaire de savoir pourquoi la Suisse n'avait pas ratifié la Convention du Conseil de l'Europe de lutte contre la corruption²⁷, qu'elle avait signée en février 2001 et qui était entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002, le Conseil fédéral a annoncé que cette adhésion, qui implique un changement des normes pénales suisses, serait proposée dans un message au premier semestre 2004. Lors de la procédure de consultation sur l'adhésion de la Suisse à la convention de l'OCDE sur la corruption, le Conseil fédéral avait en 1999 renoncé à punir la corruption privée; or il s'avère que la répression de la corruption privée passive est nécessaire pour satisfaire aux exigences de la Convention pénale du Conseil de l'Europe. La loi contre la concurrence déloyale²⁸ réprime par contre déjà la corruption privée active (punir celui qui verse le pot-de-vin). Remo Gysin relevait que Transparency Switzerland avait demandé au Conseil fédéral de créer un service de lutte au sein de l'administration fédérale pour lutter contre la corruption et mener des actions de prévention.

Le Secrétariat d'Etat à l'économie a publié en septembre 2003 une brochure qui rappelle les nouvelles obligations de lutte contre la corruption²⁹. La brochure, éditée en collaboration avec l'Office fédéral de la justice, le DFAE, économie-suisse et Transparency Switzerland, donne une définition de la corruption et souligne l'importance de la lutte contre la corruption, qui fausse la concurrence entre entreprises, entraîne un gaspillage de moyens consacrés à l'exécution de tâches publiques (pour des projets d'infrastructure par exemple), nourrit le crime organisé et entame la confiance de la population dans les institutions étatiques. Elle relève que l'entreprise suisse qui corrompt un agent public à l'étranger encourt des poursuites pénales: elle risque d'être exclue lors d'appels d'offres publics et de contrats dans le cadre de la coopération au développement, sans parler des incidences sur sa réputation. La brochure donne des indications sur les mesures internes à prendre dans l'entreprise: mesures d'organisation interne, clause d'intégrité dans les contrats de travail et les mandats, mesures de contrôle, établissement d'un code de conduite pour lutter contre la corruption.

L'ONG Transparency International, soutenue par la DDC, est la plus grande ONG dans le monde active dans la lutte contre la corruption³⁰. Chaque année,

²⁶ *Lutte contre la corruption. Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation du conseiller national Remo Gysin (PS) du 13 décembre 2002.*

²⁷ Criminal Law Convention on Corruption.

²⁸ Loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (RS 241).

²⁹ Seco, *Prévenir la corruption. Conseils aux entreprises actives à l'étranger*, 2003, 32 p., disponible sur <www.seco-admin.ch/themen/spezial/korruption>.

³⁰ <www.transparency.org>.

elle publie un classement des pays selon le degré de corruption perçue par certains acteurs, l'*Indice de perceptions de la corruption*, IPC³¹. En tête du classement des pays où règne le moins de corruption se situent la Finlande (avec une note de 9,7 sur le maximum, 10), l'Islande, le Danemark, la Nouvelle-Zélande et Singapour. La Suisse se trouve au 8^e rang du classement, avec l'Australie et la Norvège. En queue de classement, soit les pays les plus minés par la corruption, figurent le Bangladesh (au 133^e rang), le Nigeria, Haïti, le Paraguay et le Myanmar (au 129^e rang).

Transparency International publie aussi un rapport mondial annuel sur l'état de la corruption dans le monde³² et, pour la première fois en 2003, le *Baromètre mondial de la corruption* (en collaboration avec Gallup International), sur la base de sondages demandant aux habitants de divers pays quel type de corruption ils voudraient voir disparaître d'un coup de baguette magique. Dans l'ensemble, sont cités par ordre d'importance les désirs suivants : supprimer la corruption dans les partis politiques (en tête pour la Suisse aussi), dans les tribunaux, dans la police et dans les services médicaux³³.

□ *Nouvelle Convention des Nations unies de lutte contre la corruption*

Une nouvelle convention a été ouverte à signature en décembre 2003. Elle entrera en vigueur après 30 ratifications. Cette nouvelle convention donne une importance à la prévention. Les pays doivent créer un organisme de prévention de la corruption chargé de coordonner les politiques de lutte et de diffuser des informations. Chaque Etat doit s'efforcer d'évaluer périodiquement les instruments juridiques pertinents pour vérifier leur adéquation à la prévention et la lutte contre la corruption³⁴. La convention évoque des codes de conduite pour les agents publics et des procédures de passation des marchés publics. Chaque Etat doit prendre des mesures pour prévenir la corruption impliquant le secteur privé : renforcer les normes de comptabilité, prévoir des sanctions civiles, administratives ou pénales dissuasives, promouvoir la détection et la répression des entités privées, promouvoir des codes de conduite³⁵. La nouvelle convention couvre la corruption, mais aussi le détournement de fonds publics et le blanchiment. Elle fournit un ensemble de normes et de mesures pour favoriser la coopération internationale et les efforts de lutte sur le plan national. Le système d'assistance juridique devrait faciliter le gel et la confiscation des avoirs incriminés ainsi que l'entraide dans les cas de corruption transfrontalière, et régler la question de la restitution de fonds détournés par des chefs d'Etat corrompus dans leur pays d'origine³⁶. Ce chapitre sur la restitution est particulièrement novateur, suite aux demandes de pays du Sud. La convention stipule que les fonds confisqués doivent être restitués à l'Etat-partie requérant. Ils doivent en premier lieu être restitués aux propriétaires légitimes antérieurs ou servir à

³¹ Résumé de *L'indice de perceptions de la corruption 2003*, dans *La lettre de Transparency International (France)*, n° 19, 4^e trimestre 2003.

³² *Rapport mondial sur la corruption 2003*, <www.globalcorruptionreport.org>.

³³ Transparency International, communiqué de presse, 3 juillet 2003.

³⁴ Article 5, alinéa 3 de la Convention des Nations unies contre la corruption.

³⁵ Article 12.

³⁶ Articles 31 (gel, saisie et confiscation), 38 (coopération entre autorités nationales), 43 (coopération internationale), 44 (extradition) et 46 (entraide judiciaire), et chapitre V (art. 51 à 59) sur les recouvrements d'avoirs.

dédommager les victimes de l'infraction. Les Etats-parties peuvent aussi envisager de conclure des accords au cas par cas pour l'utilisation définitive des biens confisqués. La Suisse avait plaidé en faveur de règles de procédures pour le remboursement de l'argent au pays lésé. Dans le cas des fonds Abacha par exemple, la Suisse a conclu des accords de restitution des fonds avec le Nigeria par le biais de la Banque de règlements internationaux (BRI, Bâle), pour alléger la dette extérieure du Nigeria. Pour les fonds Montesinos du Pérou saisis en Suisse, l'argent a été restitué au Pérou et a permis de financer en partie le travail de la commission Vérité et Justice instaurée pour enquêter sur les conséquences de la « guerre sale » contre le Sentier lumineux.

Transparency International regrette certaines faiblesses de cette nouvelle convention, telles que l'absence de mécanisme effectif de suivi ou la prudence de certaines formulations qui diminue la force contraignante. L'incrimination d'un certain nombre d'agissements reste optionnelle, selon le bon vouloir des différents Etats: le trafic d'influence par exemple (opposition des pays anglosaxons) ainsi que l'incrimination de la corruption entre acteurs privés (opposition des Etats-Unis et la Chine) demeurent facultatifs.

SOURCES

Organisations internationales

GAFI (OCDE), *Les quarante recommandations*, Paris, GAFI, 2003, 22 p.

GAFI (OCDE), *Rapport annuel 2002-2003*, Paris, GAFI, 2003, 32 p.

GAFI (OCDE), *Rapport sur les pays ou territoires non coopératifs*, Paris, GAFI, 2003, 31 p.

Publications officielles suisses

Administration fédérale des finances, *La lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse*, brochure publiée à l'occasion d'une séance d'information de la presse du 25 octobre 2002 à Berne, 76 p.

Commission fédérale des banques, *Rapport CFB sur le blanchiment. Rapport de la CFB relatif à son ordonnance sur le blanchiment d'argent du 18 décembre 2002*, mars 2003, 50 p.

Commission fédérale des banques, *Rapport de gestion 2002*, Berne, 124 p., disponible sur <www.cfb.admin.ch>.

Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier du 10 octobre 1997 (LBA, RS 955.0).

MROS (OFP), *5^e rapport annuel. 2002*, Berne, MROS, 2003, 56 p.

Ordonnance de la Commission fédérale des banques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent du 18 décembre 2002, 17 p.

Ordonnance du 16 mars 1998 sur le Bureau de communication en matière de blanchiment (RS 955.23).

Organisations non gouvernementales

Communauté de travail des organisations d'entraide, Déclaration de Berne, *Contre la fraude fiscale. Pour une justice fiscale internationale*, dossier de la conférence de presse, Berne, 13 mai 2003.

Déclaration de Berne, *Vers un développement solidaire*, décembre 2003.

Déclaration de Berne, Communauté de travail des organisations d'entraide, *Guide général sur l'évasion fiscale*, 2004, 8 p.

Divers

Besson Sylvain, *L'argent secret des paradis fiscaux*, Paris, Seuil, 2002.

Froidevaux Dominique (dir.), *La Suisse dans la constellation des paradis fiscaux*, Genève, Ed. d'En Bas/Cotmec, 2002.

Schwok René, *Place financière suisse, évasion fiscale et intégration européenne*, Université de Genève, 2002.

Presse

L'Agefi, « Ce qu'il y a dans le projet d'accord sur la fiscalité », 10 mars 2003.

SITES INTERNET

Conseil de l'Europe : <www.coe.fr>.

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

Union européenne : <www.europa.eu.int>.

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

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>.

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

Déclaration de Berne : <www.laDB.ch>.

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

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