

Kontrolldispositive der Geldwäscherei : Analysenschwerpunkte des Schweizer Dispositivs und erste Vergleiche mit dem kanadischen Dispositiv = Dispositifs de contrôle du blanchiment d'argent : éléments d'analyse du dispositif suisse et premiers

Auto(r)(en): **Queloz, Nicolas / Boller, Boris / Haag, Fabrice**
points de ...

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de
criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of
Criminology**

Band (Jahr): **6 (2007)**

Heft 1

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1050818>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Nicolas Queloz, Boris Boller, Fabrice Haag

Kontrolldispositive der Geldwäscherei

Analysenschwerpunkte des Schweizer Dispositivs und erste Vergleiche mit dem kanadischen Dispositiv¹

Zusammenfassung

Der folgende Artikel fasst das Umfeld, das Thema, die Ziele, die Methode und die wichtigsten Resultate einer umfassenden, evaluativen und vergleichenden Forschungsarbeit zum Schweizer Geldwäschereidispositiv zusammen. Diese wissenschaftliche Forschung wurde zwischen 2004 und 2006 mit finanzieller Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) durchgeführt. *Stichwörter:* Geldwäscherei – Anti-Geldwäschereidispositiv – Effektivität – Effizienz – Schweiz – Kanada.

Résumé

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

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

Summary

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

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

1. Das Umfeld

Die *Geldwäscherei* stellt das herausragende Symbol der Finanz- und Wirtschaftskriminalität dar. Die kriminellen Organisationen und Akteure streben danach, sämtliche Spuren der illegalen Herkunft ihrer Einkünfte zu verwischen (*blanchiment d'argent, money laundering*), um sie wieder in den Geldkreislauf einzuführen (*recyclage, riciclaggio di denaro*) und sie in andere – legale oder illegale – Unternehmungen reinvestieren zu können.

Für die politischen Behörden, die Justizbehörden sowie die Finanzregulierungsaufsichten bestand die Herausforderung vorerst darin, die kriminellen Akteure daran zu hindern, ihre

Gelder während der verschiedenen Etappen der Geldwäscherei in den legalen Kreislauf zu bringen und damit ihren finanziellen Spielraum einzuschränken (die Kriminalstrategie der sogenannten Achillesferse des organisierten Verbrechens).

Angesichts der sehr intensiven internationalen Konkurrenz unter den Finanzplätzen einerseits und der terroristischen Anschläge, welche seit dem 11. September 2001 erfolgten, andererseits, dehnte sich das Aufgabengebiet aus: Die Finanzmärkte haben sich heute nicht nur gegen das Risiko des Einsickerns von Geldern unterschiedlichster krimineller Herkunft zu schützen (*Geldwäscherei*), sondern auch gegen das Risiko, terroristische Aktivitäten mit ursprünglich legalen Geldern zu finanzieren (*«noircissement»*). Diese Sicherheitspolitik gründet auf dem Grundsatz der Risikoabschätzung und ist Ausdruck einer Rationalität, welche auf Überlegungen der Wirtschaftlichkeit, der Konkurrenz und der Reputation beruht. Für die Finanzintermediäre besteht die Aufgabe darin, durch ihre Kompetenzen in der Befolgung der Sorgfaltspflicht und durch die diskrete und ernsthafte Kenntnis ihrer Klienten ein tadelloses Image vorweisen zu können, indem sie die zweifelhaften Klienten aussondern.

Drei wichtige Etappen markieren den Aufbau des Schweizer Kontrolldispositivs gegen die Geldwäscherei seit 1990:

- Verschiedene, durch Bankenskandale ausgelöste Krisen bedrohten den Schweizer Finanzplatz und führten vorerst zur Einführung neuer Strafnormen: Die Strafbestimmungen (Art. 305^{bis} und 305^{ter} StGB) wurden damals mit dem Ziel erlassen, die organisierte Kriminalität zu

¹ Queloz N. (Forschungsleiter), Boller B. und Haag F. (wissenschaftliche Mitarbeiter), Dispositifs de contrôle du blanchiment d'argent. Analyse compréhensive et évaluative du dispositif suisse et premiers éléments de comparaison avec le dispositif canadien. Wissenschaftlicher Schlussbericht an den SNE Universität Freiburg, Departement für Strafrecht, Juli 2006. Dieser Forschungsbericht kann auf der folgenden Internetseite heruntergeladen werden: <http://www.unifr.ch/dpcrim/recherche.html>

bekämpfen, insbesondere den Drogenhandel als Hauptquelle illegaler Einkünfte.

- In einem zweiten Schritt wurden 1997 neue Verwaltungsnormen eingeführt (Bundesgesetz gegen die Geldwäscherei: GwG), welche in erster Linie auf einem System der privaten Selbstregulierung beruhen; die staatliche Kontrolle (verwaltungsrechtlich und in zweiter Linie strafrechtlich) greift lediglich in begründeten Verdachtsfällen ein, welche durch die Finanzintermediäre (aus dem Bankensektor, aber auch aus dem Nichtbankensektor) von der »Front« kommuniziert werden. Dieses umfassende Dispositiv trat am 1. April 2000 in Kraft.
- Schliesslich die Einführung einer neuen Sicherheitsstrategie, welche auf der Risikoeinschätzung neuer Finanzrisiken beruht, auf der Strafbarkeit der Terrorismusfinanzierung (Art. 260^{quinquies} StGB, in Kraft seit dem 1. Oktober 2003) und auf verschiedenen Vorschriften zur internen Organisation, welche die Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre ausdehnen.

Für die Schweiz ist die Kontrolle der Geldwäscherei eine speziell wichtige Aufgabe, weil der Finanzplatz Schweiz (im Inland, oder unter schweizerischer Kontrolle im Ausland) folgende Vermögen verwaltet:

- im Jahr 2004: 3445 Milliarden Schweizer Franken, was mehr als ein Drittel (35%) der total in der ganzen Welt verwalteten Privatvermögen ausmacht;
- im Jahr 2005: 4334 Milliarden Schweizer Franken, was mehr als zwei von fünf Franken (44%) des weltweit verwalteten Privatvermögens ausmacht; dies bei einer Zunahme von 26% (zwischen 2004 und 2005) des Anteils der im schweizerischen Finanzsektor verwalteten Vermögen.

2. Die Forschung und deren wichtigsten Resultate

2.1 Die Forschung

Der Forschungsgegenstand der zweijährigen Untersuchung (2004–2006) war nicht die Geldwäscherei als Phänomen, sondern vielmehr die Aufwendungen, die eingesetzten Mittel und die Praktiken der Geldwäschereikontrolle.

Die Forschungsziele bestanden darin, das Schweizer Geldwäschereidispositiv einer verständnisorientierten, evaluativen und verglei-

chenden wissenschaftlichen Analyse zu unterziehen. Unten werden wir diese drei Ziele kurz genauer beschreiben und die wichtigsten Resultate zusammenfassen.

Die in unserer Forschung verwendete Methode hat im Wesentlichen in den folgenden Tätigkeiten bestanden:

- Konsultation und Analyse der Gesetzesmaterialien (Gesetze und Verordnungen, die seit 1990 umgesetzt sind) und der Rechtsprechung, wie auch der in der Schweiz existierenden statistischen Quellen und anderen Dokumenten (Tätigkeitsberichte der Behörden und Hauptakteure des Dispositivs gegen die Geldwäscherei);
- Durchführung und Analyse von teilstandardisierten Interviews mit folgenden Experten: 10 Finanzintermediären, 14 Verantwortlichen von Selbstregulierungsorganisationen, 10 Spezialisten der Bundesverwaltung, 8 Vertretern der Strafjustiz und 3 unabhängigen Experten.

2.2 Die wichtigsten Resultate

Das Ziel einer *verständnisorientierten Analyse* des Schweizer Dispositivs war es, einen guten Gesamteindruck des Systems zu erhalten, sowie die ausgesprochen komplexen Verbindungen zwischen privaten Akteuren, privaten und öffentlichen Überwachungsinstanzen sowie, in letzter Zuständigkeit, den gerichtlichen und repressiven Instanzen, zu beleuchten. Das Modell des Trichters fasst diese Gesamtdarstellung des Dispositivs schematisch zusammen (vgl. Abbildungen 1 und 2).

Die *Evaluation* bestand vor allem darin, das theoretische Dispositiv (den gesetzlichen und organisatorischen Rahmen) den tatsächlichen Praktiken, sowohl der Finanzintermediäre als auch der verschiedenen Kontrollinstanzen, gegenüberzustellen. Zu diesem Zweck haben wir mit den verschiedenen Akteuren vertiefte Gespräche geführt, um Antworten auf folgende Fragen zu erhalten:

- *Welches Bild* machen Sie sich vom Geldwäschereidispositiv? Hier konnten wir feststellen, dass unsere Gesprächspartner, unabhängig von ihrer Rolle in der Geldwäschereibekämpfung, gute Kenntnisse und ein gutes Verständnis des gesamten Systems haben. Darüber hinaus pflegen sie regelmässige Kontakte untereinander, dies nicht nur in ihrer jeweiligen Akteurskategorie sondern auch mit anderen Akteuren und Instanzen

des Dispositivs. Für uns stellte sich heraus, dass diese guten Kenntnisse eine Art der Verbundenheit, um nicht zu sagen eine identitäre Zugehörigkeit zum «Schweizer Modell»

der Geldwäschereibekämpfung schafft. Dieses Modell ist in den Augen unserer Gesprächspartner insbesondere durch das von ihnen mehrheitlich geschätzte Prinzip der Selbstre-

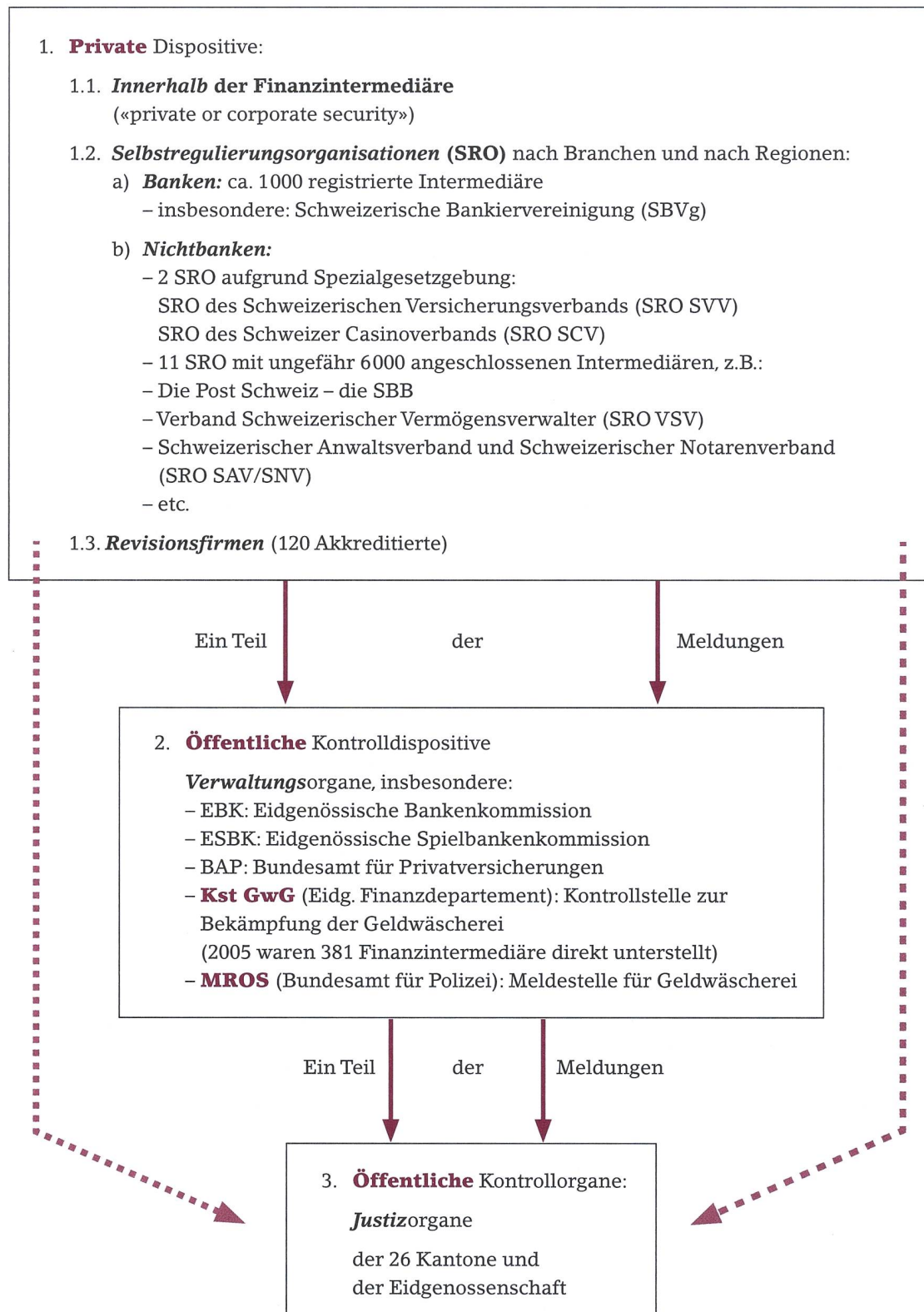


Abbildung 1: Das Schweizer Geldwäschereidispositiv

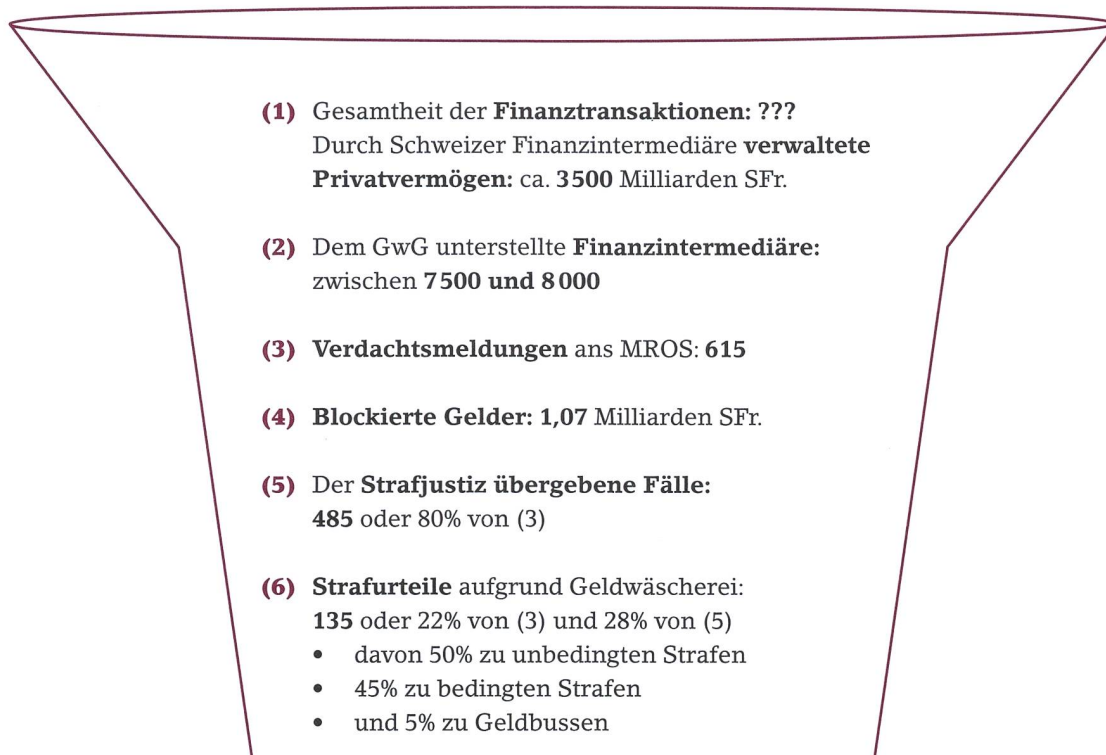


Abbildung 2: Der Trichter des schweizerischen Kontrolldispositivs gegen die Geldwäscherei, Stufen und Ergebnisse (jährliches Mittel für die Fünfjahresperiode 2000–2004)

gulierung charakterisiert. Wenn unsere Interviewpartner am System auch gewisse Kritik auf einer internen Ebene (national) anbringen, so zeigen sich dieselben Akteure durchaus stolz und voll des Lobes, wenn sie es – und sich selbst – auf internationaler Ebene mit anderen Geldwäschereidispositiven vergleichen.

- Wie sehen Sie *Ihre Rollen und Ihre Verantwortlichkeiten*? Sind die Anstrengungen der unterschiedlichen Akteure letztlich kohärent oder divergent? Wir konnten feststellen, dass die Akteure der verschiedenen Stufen und Instanzen mittlerweile eine klare, unzweideutige Vorstellung ihrer Aufgaben und Verantwortlichkeiten haben. Alle Beteiligten wissen recht genau, ob und wann sie eine präventive, supervisory, investigative oder repressive Funktion ausüben. Aus diesem Grund erscheint uns das Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteure recht kohärent, ihre Beziehungen sind geprägt durch gegenseitigen Respekt, welcher bis hin zu einer Solidarität im Rahmen ihrer Aufgaben gehen kann. Die Bemühungen der Akteure aller Kategorien gehen, übers Ganze gesehen, in dieselbe Richtung, ohne unüberwindbare Widerstände, Blockierungen oder Konflikte aufzuweisen.

- Ist das Schweizer Dispositiv *effektiv* (tatsächlich umgesetzt) und *effizient* (welche Resultate erzielt es)? Wir konnten unzweifelhaft feststellen, dass das Geldwäschereidispositiv nach zwei Krisenjahren (2000–2001) und nach einer schwierigen, oft auch mühseligen Umsetzung die «Kinderkrankheiten» mittlerweile überstanden hat, bestehende Lücken geschlossen, Unerfahrenheit oder Inkompetenzen überwunden sind, um heute «auf Kurs» zu sein und effektiv implementiert ist. Was die Effizienz angeht, so gilt wie in jedem System, dass sie ohne präzise Kriterien (qualitative und quantitative), ohne Bezugs- und Vergleichsgrößen (national und international) nicht gemessen werden kann. Da solche allgemein anerkannte und zuverlässige Effizienzstandards nicht existieren, beschränken wir uns auf folgende Feststellungen:

- Die helvetische Mentalität, bzw. die Schweizer Arbeitsethik hat zur Folge, dass die Umsetzung von Normen ohne grössere Widerstände geschieht. Wenn ein bestimmtes Dispositiv nach langen Verhandlungen und einer aufwendigen Konsenssuche einmal angenommen wurde, dann machen sich seine wichtigsten Akteure an seine möglichst loy-

ale Umsetzung. Professionelle Beharrlichkeit und Perfektionismus charakterisieren die Arbeitsweise der Akteure des Schweizer Geldwäschereidispositivs, sie können aber auch in eine gewisse Pedanterie und einen gewissen Übereifer ausarten.

- Was das ursprüngliche Ziel der Geldwäschereibekämpfung, den Kampf gegen die organisierte Kriminalität und den Drogenhandel betrifft, so zeigen sowohl die Statistik (weniger als 20% der Meldungen an das MROS betreffen Vortaten, die der organisierten Kriminalität zugerechnet werden können) als auch die Aussagen unserer Interviewpartner, dass es sich dabei um eine Illusion handelte; einzelne Akteure sprechen auch von einem Schlag ins Wasser. Hingegen erfüllt das Schweizer Dispositiv seine präventive und abschreckende Funktion, da Geldwäschereiversuche nun eher in Ländern stattfänden, in welchen die Netze gegen die Geldwäscherei weniger eng geknüpft sind.
- Die neu implementierte internationale Strategie, welche den Kampf gegen die Geldwäscherei mit dem Kampf gegen das «noircissement» bzw. die Terrorismusfinanzierung kombiniert, wird von den Schweizer Akteuren mehrheitlich als unumgängliche, aber wenig nützliche Pflichtübung betrachtet. In diesem Bereich setzen die Akteure die Normen auf eine eher formalistische Art um, da für sie Aufwand und Ertrag in keinem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.
- Schliesslich, in einer rein quantitativen Betrachtungsweise (Abbildung 2 liefert eine Aufschlüsselung der verschiedenen Etappen und Instanzen des Schweizer Dispositivs, sowie der Resultate der wichtigsten Elemente der Geldwäschereikontrolle), ziehen wir hier schematisch nur den Anteil von 22% Verurteilungen aufgrund der Meldungen verdächtiger Transaktionen ans MROS heran. Wir glauben in diesem Anteil (eine Verdachtsmeldung von vier bis fünf endet *in fine* in einer Bestrafung) einen tauglichen Indikator für die Effizienz des «Schweizer Modells» der *Sanktionierung* der registrierten Geldwäscherei gefunden zu haben (siehe auch die folgende Tabelle 1). Betreffend Effizienz der *Entdeckung* der Geldwäscherei sind wir hingegen überrascht, wie tief die Zahl der an das MROS herangetragenen Verdachtsmeldungen ist (die höchste Anzahl der Meldungen erfolgte im Jahr 2003 mit 863 Verdachtsmeldungen). Diese tiefe Zahl ist umso erstaunlicher, wenn man die weltweite

Höhe der verwalteten Vermögen und der daraus jährlich resultierenden Transaktionen (die zudem deutlich ansteigen) aller Finanzintermediäre der Schweiz bedenkt.

Die Evaluation wurde durch *einen Vergleich* vertieft. Dieser zielte auf das Studium der Bestandteile, der Stärken und Schwächen der Geldwäschereidispositive der Schweiz und Kanadas. Kanada verfügt zwar wie die Schweiz über eine föderale politische Struktur, setzte aber ein Dispositiv gegen Gelder krimineller Herkunft und der Terrorismusfinanzierung in Kraft, das demjenigen der USA sehr nahe ist (insbesondere was die systematische Meldung von Transaktionen betrifft, welche über der Schwelle von 10 000 kanadischen Dollars liegen). Dieser Automatismus wird zudem durch die Pflicht ergänzt, verdächtige Transaktionen ungeachtet des Betrags zu melden. Es handelt sich somit um ein *gemischtes System*, welches den *Meldeautomatismus* mit einem *Risikoansatz* (Meldung von einem Verdacht bei Risikotransaktionen) kombiniert. Kanada kennt keine Selbstregulierung in der Form, wie die Schweiz sie praktiziert: Das kanadische Dispositiv zeichnet sich durch seinen *kommunikativen* und *defensiven* Charakter aus, demgegenüber ist das Schweizer System durch das *proaktive* oder *präventive* «*Know your customer*»-Prinzip geprägt, welches noch vor jeder Verdachtsmeldung in Aktion tritt. Die Feststellung, dass dieser eher präventive Zugang auch zu mehr repressiven Entscheidungen führt, ist jedoch aufschlussreich (siehe Tabelle 1): Während in Kanada pro Jahr rund 11 000 bis zu 14 000 mal mehr verdächtige Transaktionen als in der Schweiz gemeldet werden, wird vom CANAFE² letztlich ein winziger Anteil der erhaltenen Meldungen an die Strafjustiz überwiesen. Zudem werden in Kanada fast 11 mal weniger Verurteilungen wegen Geldwäscherei ausgesprochen, als in der Schweiz³.

2 CANAFE: Kanadische Meldestelle für Geldwäscherei (Ottawa).

3 Die kanadischen Verurteilungsstatistiken sind jedoch nicht komplett, da sie weder die Angaben der Provinzen des Grossen Nordens, noch diejenigen der Obersten Gerichtshöfe von Québec und Ontario enthalten.

	MROS 2004	CANAFE 2004	MROS 2005	CANAFE 2005
Erhaltene Verdachtsmeldungen	821	9 500 000	729	10 830 000
Von Intermediären aus dem Bankensektor erhaltene Verdachtsmeldungen	41%	63%	40%	64%
Von Intermediären aus dem Nicht-bankensektor erhaltene Verdachtsmeldungen	59%	37%	60%	36%
Summe der Verdachtsmeldungen (Erinnerung: in Kanada muss jede Transaktion über 10 000 \$Can deklariert werden)	779 Millionen SFr	700 Millionen \$Can	680 Millionen SFr	2000 Millionen \$Can
An die Strafjustiz überwiesene Fälle	623 = 76%	197 = 0,002%	504 = 69%	142 = 0,0013%
Summe der an die Strafjustiz überwiesenen Fälle (% der Verdachtssumme)	98%	0,02%	90%	0,013%
Strafurteile aufgrund Geldwäscherei (Durchschnitt der Jahre 1999–2003)		Kanada: 13	Schweiz: 129	

Tabelle 1: Vergleich der Meldungen und strafrechtlicher Ausgang in der Schweiz und in Kanada

3. Schlussfolgerung

Die Effizienz im Bereich des Kampfs gegen die Geldwäscherei ist wie in anderen wirtschafts-, sozial-, oder kriminalpolitischen Bereichen oft nur ein relatives und subjektives Konzept. Die Resultate unserer Forschung zeigen jedenfalls, dass das Schweizer Geldwäschereidispositiv (seit 2002) einerseits effektiver (intensivere Anwendung) und andererseits effizienter (dichtere Kontrolle und besseres Gesamtfunktio-

nieren) wurde. Das Geldwäschereidispositiv hat folglich einen wertvollen Imagegewinn erlangt.

**Nicolas QUELOZ, Boris BOLLER,
Fabrice HAAG**

*Departement für Strafrecht
Universität Freiburg
Av. de Beauregard 11
CH-1700 Freiburg
nicolas.quelez@unifr.ch*

Nicolas Queloz, Boris Boller, Fabrice Haag

Dispositifs de contrôle du blanchiment d'argent

Éléments d'analyse du dispositif suisse et premiers points de comparaison avec le dispositif canadien¹

Résumé

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

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

Zusammenfassung

Der folgende Artikel fasst das Umfeld, das Thema, die Ziele, die Methode und die wichtigsten Resultate einer umfassenden, evaluativen und vergleichenden Forschungsarbeit zum Schweizer Geldwäschereidispositiv zusammen. Diese wissenschaftliche Forschung wurde zwischen 2004 und 2006 mit finanzieller Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) durchgeführt. **Stichwörter:** Geldwäscherei – Anti-Geldwäschereidispositiv – Effektivität – Effizienz – Schweiz – Kanada.

Summary

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

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

1. Le contexte

Le *blanchiment d'argent* constitue le symbole par excellence de la criminalité économique et financière. Pour les organisations et acteurs criminels, le défi consiste à pouvoir effacer toutes traces de provenance illégale des fonds gagnés (*Geldwäscherei*, *money laundering*) afin de les recycler (*riciclaggio di denaro*) et de les réinvestir dans d'autres activités (licites et illicites).

Pour les autorités politiques, financières et judiciaires, le défi a d'abord consisté à entraver les acteurs criminels aux diverses étapes du processus de blanchiment, afin de tenter d'assécher les disponibilités financières des organisations criminelles (stratégie pénale dite du «talon d'Achille de la pieuvre»).

Avec la concurrence internationale très forte que se livrent les places financières d'une part et les attentats terroristes qui se sont succédés depuis le 11 septembre 2001 d'autre part, les enjeux ont évolué: il s'agit aujourd'hui pour les marchés financiers de se protéger non seulement contre les risques d'infiltration de capitaux d'origines criminelles variées (*blanchiment*), mais aussi contre les risques de financement d'activités terroristes par des fonds d'origine légale («noircissement»). Cette politique de sécurité fondée sur l'appréciation des risques découle d'une rationalité économique, concurrentielle et «réputationnelle»: il s'agit pour les intermédiaires financiers de faire valoir une image de marque irréprochable, par leurs compétences de bonne diligence et de connaissance discrète et sérieuse de leurs clients (en sachant faire le tri des clients trop douteux).

Depuis 1990, la Suisse a édifié son dispositif de contrôle anti-blanchiment en 3 grandes étapes:

- d'abord par l'adoption de normes pénales en 1990, en réponse aux diverses crises causées par des scandales bancaires où la place financière suisse a été mise à mal: les dispositions pénales (art. 305^{bis} et 305^{ter} CPS) ont alors été édictées dans le but de lutter contre la criminalité organisée, en particulier contre sa source principale de revenus illicites, le trafic de stupéfiants;
- puis par l'adoption de normes administratives en 1997 (loi fédérale de lutte contre le blanchiment d'argent: LBA) qui ont donné la priorité à un système d'auto-régulation privée, le contrôle étatique (administratif, subsidiairement pénal) n'intervenant qu'en cas de communication de soupçons fondés de blanchiment par les inter-

¹ Queloz N. (Directeur scientifique), Boller B. et Haag F. (Collaborateurs scientifiques), Dispositifs de contrôle du blanchiment d'argent. Analyse compréhensive et évaluative du dispositif suisse et premiers éléments de comparaison avec le dispositif canadien. Rapport scientifique final au FNS, Université de Fribourg, Département de droit pénal, juillet 2006. Ce rapport peut être consulté sous: <http://www.unifr.ch/dpcrim/recherche.html>

médiateurs financiers du terrain (bancaire et non bancaire). Ce dispositif complet est entré en vigueur le 1^{er} avril 2000.

- Enfin, la stratégie sécuritaire fondée sur l'appréciation de risques financiers nouveaux a conduit à l'incrimination du financement du terrorisme (art. 260^{quinquies} CPS entré en vigueur le 1^{er} octobre 2003) et à diverses mesures organisationnelles qui ont étendu les obligations de diligence des intermédiaires financiers.

Pour la Suisse, le contrôle du blanchiment d'argent constitue un défi particulièrement important puisque la place financière suisse gère (en Suisse ou à l'étranger mais sous contrôle de banques suisses):

- en 2004: 3445 milliards de francs suisses, ce qui représentait plus du tiers (35%) du total des avoirs privés gérés dans le monde;
- en 2005: 4334 milliards de francs suisses, ce qui représentait plus de 2 francs sur 5 (44%) de la fortune privée gérée dans le monde, avec une progression de 26% (entre 2004 et 2005) de la part de cette fortune placée sous gestion du secteur financier suisse.

2. Résumé de la recherche et de quelques résultats importants

2.1 La recherche

L'objet de la recherche qui a été menée pendant 2 ans (2004–2006) n'a pas porté sur le phénomène du blanchiment d'argent lui-même, mais bien sur les efforts, les moyens et les pratiques de contrôle du blanchiment d'argent.

Les buts de la recherche ont été de soumettre le dispositif anti-blanchiment mis en place en Suisse à une analyse scientifique compréhensive, évaluative et comparative. Ci-dessous, nous expliciterons brièvement ces trois buts et résumerons les principaux résultats qui leur sont liés.

Les moyens utilisés dans la recherche ont essentiellement consisté:

- d'une part, à consulter et analyser les sources législatives (lois et ordonnances mises en œuvre depuis 1990) et jurisprudentielles, ainsi que les sources statistiques et documentaires existant en Suisse (rapports d'activité gouvernementaux, parlementaires et des principaux organismes du dispositif anti-blanchiment);
- d'autre part, à mener et analyser des entretiens semi-dirigés auprès des acteurs professionnels suivants: 10 intermédiaires

financiers de terrain, 14 responsables d'organismes d'autorégulation, 10 spécialistes de l'administration fédérale, 8 représentants de la justice pénale et 3 experts indépendants.

2.2 Quelques résultats

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

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

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

paraît comme assez cohérent, empreint d'un bon respect mutuel, voire de solidarité à la tâche: les efforts des uns et des autres vont, d'une façon générale, dans la même direction,

sans résistances, blocages ni conflits qui seraient néfastes parce qu'insolubles.

- Le dispositif suisse est-il *effectif* (vraiment mis en œuvre) et *efficace* (quels résultats)?

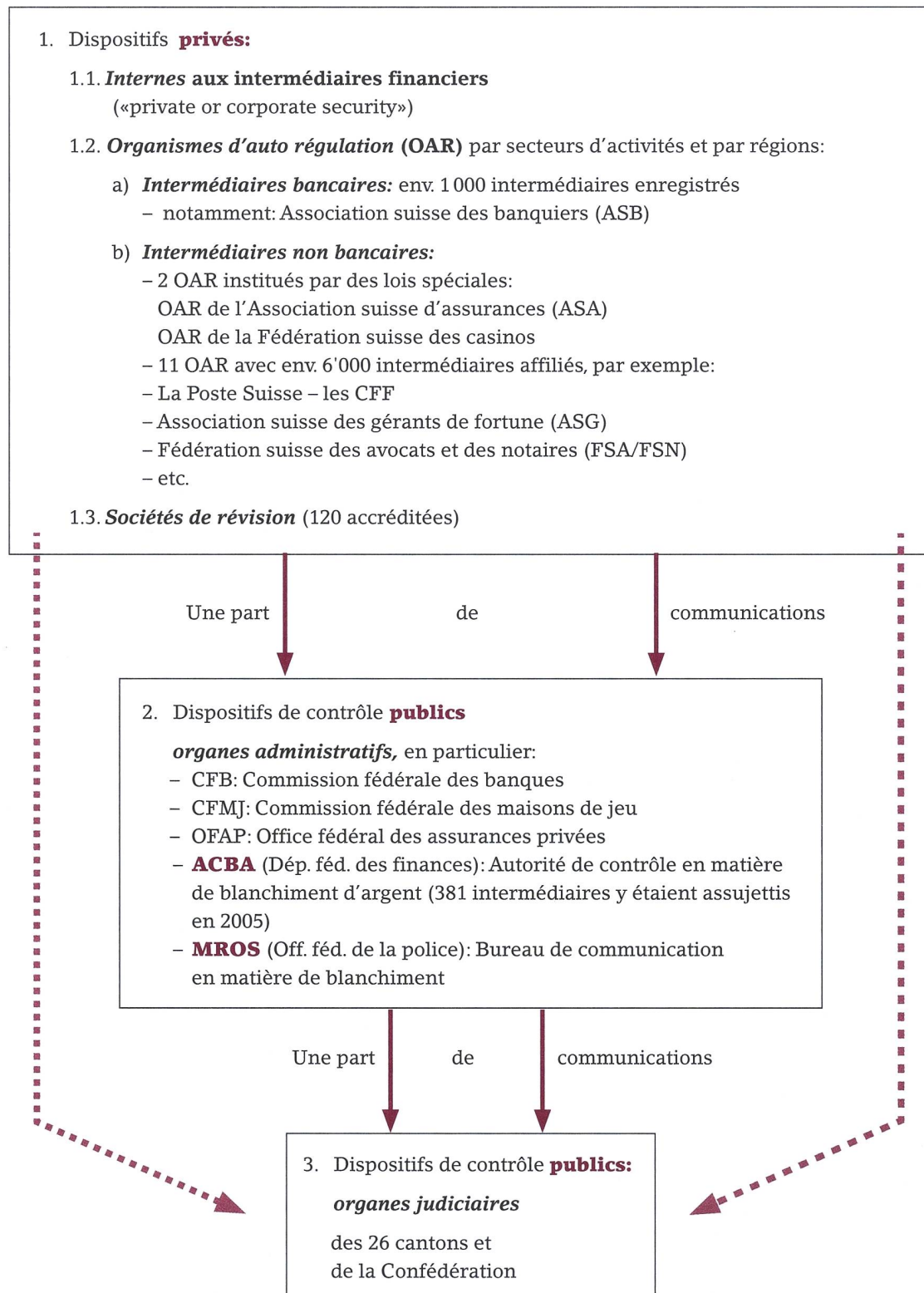


Figure 1: Le dispositif anti-blanchiment en Suisse

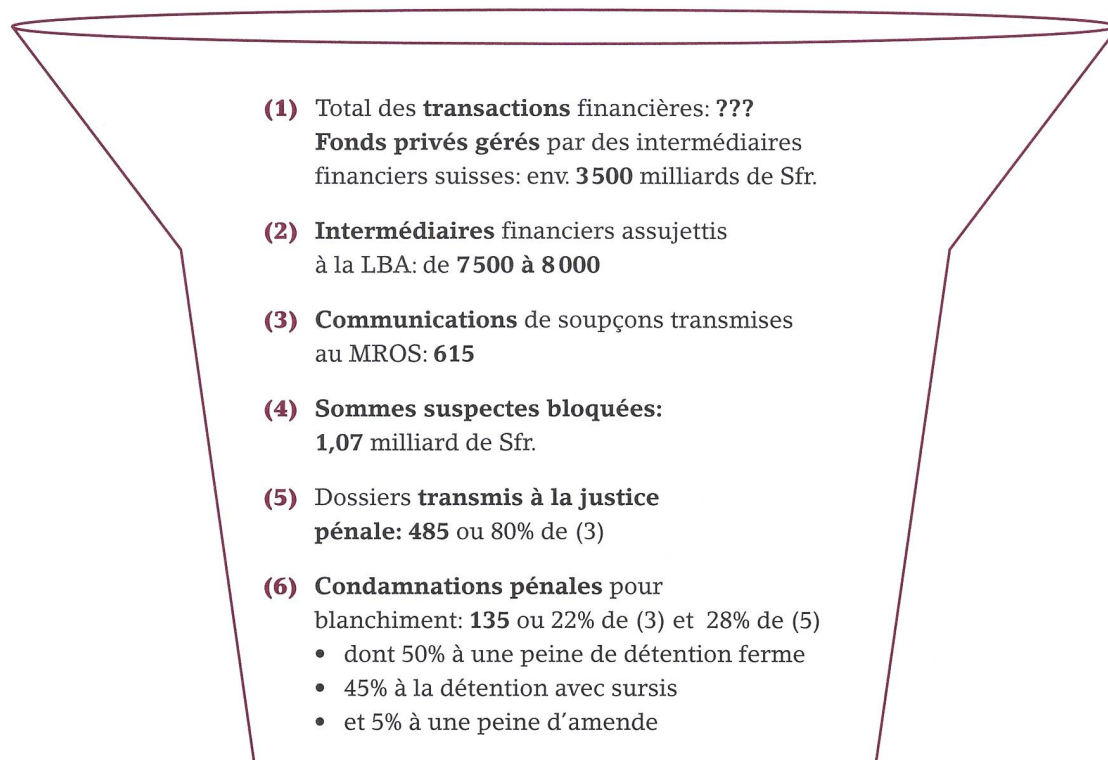


Figure 2: L'entonnoir du dispositif suisse de contrôle du blanchiment d'argent, ses étapes et ses produits (moyenne annuelle sur une période de 5 ans: 2000–2004)

Indéniablement, notre constat est que, après 2 années de crise (2000–2001) et de mise en œuvre difficile voire pénible du dispositif anti-blanchiment, celui-ci a désormais surmonté ses «maladies d'enfance» et comblé des lacunes, inexpériences voire incompétences, pour atteindre aujourd'hui un bon «régime de croisière» ou une belle efficacité. Quant à son efficacité, comme celle de tout système, elle ne peut pas se mesurer sans critères (qualitatifs et quantitatifs) ni points de repère et de comparaison (nationaux et internationaux) précis. De tels standards d'efficacité fiables et reconnus n'existant pas, nous nous limiterons aux constats suivants:

- l'esprit, voire l'éthique du travail helvétique a pour conséquence que lorsqu'un dispositif est adopté après un long travail de dialogue et de recherche de consensus, ses principaux acteurs se mettent alors à la tâche sans trop renâcler et s'efforcent de le mettre en œuvre de la façon la plus appliquée possible: cette ténacité et ce perfectionnisme caractérisent le travail des acteurs du dispositif suisse anti-blanchiment, avec une part de leurs défauts que sont le rigorisme et une certaine maniaquerie;

- en ce qui concerne l'objectif primaire, qui était de faire du dispositif suisse contre le blanchiment le fer de lance de la lutte contre la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants, aussi bien les données statistiques (moins de 20% des communications faites au MROS ont trait à des infractions préalables propres à la criminalité organisée) que l'avis de nos interlocuteurs démontrent qu'il s'agissait d'une illusion, voire pour certains d'un coup manqué: en revanche, le dispositif suisse aurait joué son rôle préventif et dissuasif, surtout en détournant les tentatives de blanchiment vers d'autres pays dont le filet anti-blanchiment est moins serré;
- quant à la stratégie internationale récente consistant à combiner la lutte contre le blanchiment et celle contre le «noircissement» ou financement des activités terroristes, elle est majoritairement considérée par les acteurs suisses du dispositif comme une besogne incontournable mais très peu utile, à laquelle ils vouent une application assez formaliste, car les efforts demandés leur apparaissent nettement disproportionnés par rapport aux effets escomptés;

– enfin, sur un plan seulement quantitatif, la figure 2 ci-dessus fournit une radiographie des diverses étapes et instances du dispositif suisse ainsi que des produits (ou 'outputs') des principales composantes du filet du contrôle anti-blanchiment: si, de façon schématique (et réductrice) nous ne retenons que le chiffre de 22%, qui correspond à la part de condamnations pénales finalement prononcées en Suisse, chaque année, par rapport au nombre de communications de soupçons de blanchiment qui sont transmises au MROS², nous sommes d'avis que cette part (soit 1 soupçon sur 4 à 5 qui aboutit *in fine* à une sanction pénale) est un indicateur de bonne efficacité du «modèle suisse» de répression des cas enregistrés de blanchiment d'argent (cf. aussi le tableau 1 ci-après); sur le plan de l'efficacité de la *détection* du blanchiment par les intermédiaires financiers et les instances d'autorégulation, nous sommes par contre surpris du faible nombre de soupçons communiqués au MROS (avec un maximum de 863 communications en 2003), compte tenu de l'importance globale des fonds gérés et donc des transactions opérées annuellement (qui plus est, en nette augmentation) par l'ensemble des intermédiaires financiers suisses.

Enfin, l'évaluation a été approfondie par la *comparaison*: celle-ci a visé à étudier les composantes, les forces et les faiblesses des dispositifs anti-blanchiment de la Suisse et du Canada. Le Canada possède, comme la Suisse, une structure fédérale, mais il a mis en place un dispositif anti-blanchiment assez proche du système des USA (en particulier en ce qui concerne l'annonce systématique au CANAFE³ de toutes les transactions financières à partir d'un montant de 10000 dollars canadiens), assorti toutefois d'une obligation de déclaration des opérations douteuses (quel qu'en soit le montant) relatives aux produits de la criminalité et au financement des activités terroristes. Il s'agit donc d'un système *mixte*, l'*automaticité* étant complétée par une approche du *risque* (communication d'un doute quant aux transactions à risque). Le Canada ne connaît pas l'autorégulation telle que nous la connaissons en Suisse: le dispositif canadien se distingue du système suisse par son caractère plutôt *communicatif* – *défensif*, alors que le système suisse est mû d'abord par le principe *proactif* ou *préventif* du «*Know Your Customer*» avant même d'effectuer toute déclaration de soupçon de blanchiment. Toutefois, il est intéressant de constater que cette approche plus préventive conduit également à plus de décisions répressives (cf. Tableau 1): en effet, alors que

	MROS 2004	CANAFE 2004	MROS 2005	CANAFE 2005
Communications/déclarations reçues	821	9 500 000	729	10 830 000
Communications/déclarations provenant d'intermédiaires bancaires	41%	63%	40%	64%
Communications/déclarations provenant d'intermédiaires non bancaires	59%	37%	60%	36%
Sommes totales communiquées/déclarées (Rappel: au Canada, toute transaction dès 10'000 \$Can doit être déclarée)	779 millions Sfr	700 millions \$Can	680 millions Sfr	2000 millions \$Can
Communications/déclarations transmises à la justice pénale	623 = 76%	197 = 0,002%	504 = 69%	142 = 0,0013%
Sommes transmises à la justice pénale (% des sommes douteuses)	98%	0,02%	90%	0,013%
Condamnations pénales pour blanchiment (moyenne des années 1999–2003)		Canada: 13	Suisse: 129	

Tableau 1: Comparaison des communications ou déclarations et des suites pénales en Suisse et au Canada

2 MROS: Money Laundering Reporting Office Switzerland ou Bureau fédéral de communication en matière de blanchiment (Berne).
 3 CANAFE: Centre d'analyse et de déclaration des opérations financières du Canada (Ottawa).

le dispositif canadien connaît, chaque année, 11 000 à 14 000 fois plus de déclarations d'opérations douteuses que le dispositif suisse, en revanche le CANAFE ne transmet qu'une infime partie des déclarations qu'il a reçues au système pénal et, finalement, le Canada enregistre près de 11 fois moins de condamnations pénales que la Suisse pour blanchiment d'argent⁴.

3. Conclusion

L'efficacité n'est, en matière de lutte contre le blanchiment d'argent comme en d'autres domaines de politique économique, sociale ou criminelle, qu'une notion souvent relative et

subjective. Les résultats de notre recherche démontrent toutefois que le dispositif suisse de contrôle du blanchiment est devenu (depuis 2002) à la fois plus effectif (mise en application sérieuse et intense) et plus efficace (contrôle plus dense et meilleur fonctionnement d'ensemble). Il y a ainsi gagné un précieux bonus de réputation.

Nicolas QUELOZ, Boris BOLLER,

Fabrice HAAG

Droit pénal et criminologie

Université de Fribourg

Av. de Beauregard 11

CH-1700 Fribourg

nicolas.quelez@unifr.ch

⁴ Les statistiques de condamnations prononcées au Canada sont cependant incomplètes, car elles ne comprennent pas les données des Provinces du Grand nord ni des Cours supérieures du Québec et de l'Ontario.