

92.068

## Geldwäscherei, Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von deliktischen Vermögenswerten. Uebereinkommen

### Blanchiment, dépistage, saisie et confiscation du produit du crime. Convention

Botschaft und Beschlussentwurf vom 19. August 1992 (BBI VI 9)  
Message et projet d'arrêté du 19 août 1992 (FF VI 8)

#### Antrag der Kommission

Eintreten

#### Proposition de la commission

Entrer en matière

**M. Salvioni**, rapporteur: La diffusion des toxicomanies et du trafic de drogue aidant, la criminalité organisée a eu un développement exponentiel au cours des dix dernières années. Les autorités judiciaires et politiques des nations, et notamment celles des pays occidentaux industrialisés, ont suivi à la traîne et avec beaucoup de retard par des mesures administratives et pénales.

Le recyclage d'argent d'origine criminelle a permis à de nombreux milieux d'affaires et à maintes personnes, financiers ou autres professionnels, d'accumuler des gains faciles. Après quelque temps, il est apparu que l'argent sale est toujours suivi, à plus ou moins longue échéance, de la criminalité ordinaire, donc qu'il engendre les criminels et les crimes. Comme il s'agit de sommes d'argent considérables – on parle de centaines de milliards de dollars chaque année – gagnées sans gros investissements et avec des dépenses limitées, les organisations criminelles peuvent s'infiltrer dans les sociétés cotées en bourse et avoir accès à l'économie officielle, en acquérant une position dominante qui leur permet d'exercer une influence directe sur l'économie et la politique. Lorsque cela arrive, il devient extrêmement difficile de l'extirper, comme le démontrent les exemples de la Colombie, de la Bolivie, mais aussi de la Sicile et du sud de l'Italie.

Selon les déclarations de mafiosi repentis, donnée nouvelle qui est apparue en Italie et qui a permis de pénétrer dans une organisation normalement secrète et dont on ne sait absolument rien, «Cosa nostra», c'est-à-dire la Mafia, se serait déjà implantée en Allemagne, en France et en Angleterre. Le Conseil de l'Europe et notre Conseil fédéral n'ont pas sous-estimé les dangers d'une libre prolifération des organisations criminelles, même s'il est vrai que leur réaction a été tardive.

La convention que l'on nous propose de ratifier a été approuvée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, les 8 et 9 novembre 1990. La Suisse l'a signée le 14 août 1991, avec seize autres Etats. Par contre, jusqu'à maintenant, aucun Etat n'a ratifié la convention. L'Italie et la Belgique seraient en train de soumettre cette ratification à leurs parlements, le Liechtenstein n'a pas signé, mais il semblerait que l'on y soit à l'oeuvre dans l'optique de la ratification. Le Conseil fédéral nous propose cependant de ratifier cette convention, même si nous sommes les premiers à le faire, car, d'une part, il est important de donner un signal quant à notre volonté et à notre détermination de combattre ce fléau et, d'autre part, la convention ne nous engage pas dans des modifications importantes de lois internes, car elles correspondent déjà, pour la plupart d'entre elles, aux conditions posées par la convention.

Le Conseil fédéral n'a pas effectué une véritable consultation, mais les milieux patronaux et bancaires ont été pressentis et, après une première réponse négative, ils ont réexaminé le dossier de manière approfondie et retiré leur opposition. La convention se propose de frapper les organisations criminelles au talon d'Achille, soit dans la possibilité qu'elles ont d'employer l'argent gagné de façon criminelle en l'introduisant

dans des circuits financiers légaux. C'est pourquoi, elle s'attache avant tout à mettre au point la terminologie, puis les mesures qu'il faudra prendre au niveau national, c'est-à-dire la confiscation, les mesures provisoires, l'investigation grâce à des pouvoirs et à des techniques spéciaux: les recours juridiques, la création d'un délit de blanchiment, puis la coopération internationale, avec l'entraide aux fins d'investigation, les mesures provisoires, la confiscation, les cas de refus ou d'ajournement, la protection du droit des tiers et la procédure appliquée.

En général, la terminologie correspond à celle du droit interne. Lorsqu'elle s'en éloigne, c'est le résultat d'une mesure et non sa définition dans le droit interne qui sera déterminant. Ainsi, si un Etat devait demander de décider une dépossession, on saura que l'on entend par là la confiscation de notre droit.

Les normes minimales nationales proposées par la convention sont déjà en vigueur en Suisse, sauf en ce qui concerne la réserve formulée par le Conseil fédéral. Notre Code pénal connaît déjà le principe de la confiscation, à ses articles 58, 58bis et 60, et ce, pour toutes les catégories de délit, pas seulement pour les délits de blanchiment. La confiscation de la valeur équivalente du profit indu est aussi prévue à l'article 58 alinéa 4 du Code pénal, mais l'exécution de la créance compensatrice doit se dérouler selon le droit de poursuites et faillites et non pas, comme le prévoit la convention, être directement dévolue à l'Etat par la décision pénale. Cette possibilité est prévue dans l'avant-projet du Département fédéral de justice et police de mars 1991. Il en va de même des mesures provisoires destinées à garantir la possibilité de confiscation sur les valeurs compensatoires. La Suisse ne donne suite aux requêtes d'entraide que si le principe de la double punissabilité pénale est donné.

L'article 4 alinéa 2 oblige les parties à envisager l'introduction de mesures spéciales d'investigation pour faciliter le dépistage des produits délictueux. Ces techniques, qui doivent respecter les droits fondamentaux, sont déjà appliquées en Suisse. Il s'agit notamment de l'écoute téléphonique, de l'usage de supports informatiques, de l'utilisation d'agents infiltrés, etc.

L'article 5 assure les droits de la défense pour les personnes touchées par ces mesures. S'il est un domaine dans lequel notre pays a abondé, c'est certainement celui des garanties. Il faudra certes maintenir ces garanties, mais après une cure amaigrissante qui, sans les diminuer qualitativement, permettra à l'entraide de fonctionner dans des délais raisonnables. Actuellement, pour les cas d'envergure, les décisions finales interviennent et les preuves requises sont consignées à l'Etat requérant lorsque les procès, qui en général ont lieu à l'étranger, sont déjà terminés. Un jeune procureur italien a déclaré à un journaliste qu'il serait heureux si les documents demandés à la Suisse lui parvenaient avant qu'il ne prenne sa retraite.

L'article 6 alinéa premier oblige les Etats à infliger une sanction pénale pour les actes de blanchissage d'argent. La Suisse a dû faire une réserve, car, selon l'article 305 bis de notre Code pénal, le blanchissage est punissable seulement si cet argent a été obtenu par un crime et pas seulement par un délit ou une autre infraction. Par contre, la convention ne limite pas le champ des infractions principales. La réserve est possible, selon l'article 6 alinéa 4 de la convention.

Dans le domaine de l'entraide internationale, il faut souligner que la loi sur l'entraide devrait être modifiée pour tenir compte des expériences faites entre 1983 et aujourd'hui. S'il est vrai que le Tribunal fédéral a essayé d'améliorer sensiblement la loi et de combler les nombreuses lacunes, il n'empêche qu'il est grand temps d'éliminer les causes des retards inadmissibles qui, en pratique, empêchent d'obtenir les résultats efficaces qu'attendait le législateur en matière de coopération judiciaire internationale. Le message dit que la requête à des fins d'investigation doit contenir des informations concrètes suffisantes «afin d'exclure les expéditions de pêche» («fishing expeditions»).

L'article 27 alinéa premier lettre e paragraphe ii dispose que la requête doit désigner l'emplacement des valeurs et leurs liens avec les personnes visées et l'infraction en cause «si nécessaire et dans la mesure du possible». Par conséquent, sur ce

point, le message va un peu au-delà de ce que prévoit la convention. Il y a des cas où le magistrat requérant sait qu'une somme provenant du trafic de drogue a été transférée sur une banque d'une certaine ville. Il connaît le nom du bénéficiaire économique, qui est en général soit celui du trafiquant de drogue ou d'un complice, mais il ne connaît pas exactement le nom de la banque ou de la filiale. Dans ces cas, la requête n'est pas une «fishing expedition» et on doit lui donner suite. Généralement, il faut dire que les moyens à disposition des malfaiteurs pour soustraire l'argent aux enquêtes sont tellement nombreux et sophistiqués qu'il ne faut pas interpréter les normes de façon trop restrictive. Il s'agirait de donner aux criminels un avantage difficilement récupérable.

Au vu des objectifs à atteindre et du danger que constitue la criminalité pour la société, la commission vous propose à l'unanimité de ratifier la convention avec les réserves formulées par le Conseil fédéral, c'est-à-dire, à l'article 6 alinéa premier: la convention s'applique seulement si l'infraction principale est un crime; à l'article 21 alinéa 2: la notification d'actes judiciaires en Suisse doit être effectuée par l'entremise de l'Office fédéral de la police – ce que prévoit notre Code pénal; à l'article 25 alinéa 3: les requêtes doivent être présentées dans l'une des trois langues nationales ou avec traduction certifiée conforme; et à l'article 32 alinéa 2: le principe de spécialité est encore une fois souligné, c'est un principe qui vaut généralement pour toute l'entraide judiciaire.

Par conséquent, au nom de la commission qui l'a fait à l'unanimité, je vous demande d'accepter ce message et de ratifier la convention.

**Plattner:** Wir haben schon bei der Behandlung der Motion Darioth und der Interpellation Huber heute morgen darüber gesprochen: Das organisierte Verbrechen steht im Krieg mit der Gesellschaft, und es ist nicht sicher, wer diesen Krieg gewinnt. Wir haben allen Grund, uns mit allen uns zur Verfügung stehenden Mitteln zu wehren. Denn bei den weltweiten Umsätzen des organisierten Verbrechens, die das Bruttosozialprodukt der Schweiz schon bei weitem überschreiten, muss man auf das Schlimmste gefasst sein.

Die Geldwäscherei ist, wie es der Kommissionssprecher ausgedrückt hat, ein zentrales Element im Ablauf der Handlungen des organisierten Verbrechens. Denn ohne die Möglichkeit zur Geldwäscherei und die dadurch gegebene Möglichkeit, die Gewinne wieder in die legale Wirtschaft einzuspeisen, wären die Profite gefährdet, und dem organisierten Verbrechen würde die Reinvestition der Mittel verunmöglicht. Es ist wirklich die Achillesferse, aber eben auch eine sehr wichtige Sache.

Meine Kollegen und ich unterstützen deshalb dieses Uebereinkommen zur Bekämpfung der Geldwäscherei aus voller Ueberzeugung. Insbesondere auch, weil es die Beschlagnahme und Einziehung der deliktischen Vermögenswerte erleichtern wird.

Aber wir müssen sehen, dass dieses Uebereinkommen in einem wichtigen Punkt nicht weit genug geht: Es zwingt uns Schweizer nämlich nicht dazu, unseren Straftatbestand so weit zu fassen, wie das zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens sinnvoll wäre. Wir bringen aufgrund der heutigen Rechtslage gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch einen Vorbehalt im Sinne von Artikel 6 Absatz 4 des Uebereinkommens an, welcher postuliert, dass wir nur dann das Uebereinkommen voll in Kraft treten lassen und beachten werden, wenn die Haupttat, die der Geldwäscherei vorausging – also jene Tat, die zu dem ungerechtfertigten Gewinn geführt hat –, ein Verbrechen war. Das entspricht, wie gesagt, dem heutigen Stand unseres Strafrechts, soweit ich als Nichtjurist informiert bin, in Artikel 305bis Schweizerisches Strafgesetzbuch.

Aber – das wurde auch in der Kommission von verschiedenen Sprechern deutlich ausgedrückt – im Grunde genommen genügt diese Definition überhaupt nicht mehr. Sie ist überholt, und wenn man die vielfach im Finanzbereich stattfindenden Vergehen des organisierten Verbrechens anschaut, begreift man, dass unsere Definition des Verbrechens mit dem Gewicht, das diese Handlungen haben, eigentlich wenig zu tun hat.

Wir müssen also das Schweizerische Strafgesetzbuch raschestmöglich ändern, damit wir diesen Vorbehalt fallenlassen oder so formulieren können, dass er dem Problem angepasst ist.

Die Interpellation Huber hat diese Frage implizit aufgegriffen: Bringt nämlich das zweite Massnahmenpaket auch eine Revision dieses Artikels und damit der Definition der Straftatbestände im Zusammenhang mit der Geldwäscherei, so wird das dort eingeschlossen.

Wir werden alle solchen Revisionsanstrengungen unterstützen und behalten uns auch vor, entsprechende Vorstösse zu machen, um dieses Ziel möglichst rasch erreichen zu können.

**Bundesrat Koller:** Angesichts des ausführlichen Referates Ihres Kommissionssprechers kann ich mich hier kurz fassen.

Gesamthaft können wir feststellen, dass das geltende schweizerische Recht die Anforderungen des Uebereinkommens sowohl hinsichtlich der landesrechtlichen Mindeststandards als auch hinsichtlich der geforderten internationalen Zusammenarbeit erfüllt. Hierin zeigt sich auch, dass wir uns im Unterschied zu vielen anderen Mitgliedländern des Europarates landesrechtlich in einer sehr komfortablen Lage befinden, denn wir können diese Uebereinkommen ratifizieren, ohne vorher noch unser eigenes Landesrecht anpassen zu müssen. Andererseits möchte ich hier ausdrücklich festhalten, vor allem im Hinblick auf das Votum von Herrn Plattner, dass damit das angekündigte zweite Massnahmenpaket, auf das ich vorhin bei der Beantwortung der Interpellation Huber eingegangen bin, natürlich nicht präjudiziert wird; dass in diesem zweiten Massnahmenpaket vor allem der neue Straftatbestand der kriminellen Organisation einen wesentlichen Fortschritt bringen wird – neben der Ausdehnung und Verbesserung der Einziehungsbestimmungen. Das werden zwei ganz zentrale Verbesserungen unseres eigenen Landesrechts sein, die aber durch diese Konvention noch nicht gefordert sind.

Wir haben aber zweifellos alles Interesse daran, unter den ersten Ländern zu sein, die dieses Abkommen ratifizieren. Wir zeigen damit unser Engagement auf diesem wichtigen Gebiet. Im übrigen hat sich dieses Engagement gerade auch darin gezeigt, dass dieses Uebereinkommen unter massgeblicher Mitwirkung der Vertreter unseres Landes entstanden ist.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Detailberatung – Discussion par articles*

#### **Titel und Ingress, Art. 1–4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Titre et préambule, art. 1–4**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

23 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

## **Geldwäscherei, Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von deliktischen Vermögenswerten. Uebereinkommen**

### **Blanchiment, dépistage, saisie et confiscation du produit du crime. Convention**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	VI
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.068
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.12.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1229-1230
Page	
Pagina	
Ref. No	20 022 266

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.