



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP
Office fédéral de la police fedpol

Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)

Rapport annuel 2022

Mai 2023

Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)

Rapport annuel 2022

Mai 2023

Département fédéral de justice et police DFJP
Office fédéral de la police fedpol
Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
3003 Berne

Téléphone: (+41) 058 463 40 40
E-mail: meldestelle-geldwaescherei@fedpol.admin.ch

Internet: www.fedpol.admin.ch

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Avant-propos | 6 |
| 2. | Développements d'ordre stratégique importants | 8 |
| 2.1 | Public-Private-Partnership (PPP) | 8 |
| 2.2 | Sanctions: répercussions et limites | 10 |
| 2.3 | Mise en œuvre des recommandations suite à l'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) | 11 |
| 2.3.1 | Recommandation 1: adoption d'un règlement interne en lien avec fedpol et le MROS | 12 |
| 2.3.2 | Recommandation 2: projet d'optimisation de goAML | 13 |
| 2.3.3 | Recommandation 3: développement du Domaine DAS | 15 |
| 2.3.4 | Recommandation 4: mise en place d'un Public-Private-Partnership | 15 |
| 2.3.5 | Recommandation 5: renforcement de la collaboration entre le MROS et la FINMA | 15 |
| 3. | Système d'information goAML | 17 |
| 3.1 | Part de communications de soupçons et d'informations transmises électroniquement | 17 |
| 3.2 | Transmission entièrement automatique au moyen de fichiers XML | 18 |
| 3.3 | Communications de soupçons renvoyées | 18 |
| 3.4 | Développement futur de goAML / goAML 5 | 18 |
| 3.5 | Newsletter | 19 |
| 3.6 | Contact MROS / hotline goAML | 19 |
| 4. | Statistique annuelle du bureau de communication | 20 |
| 4.1 | Constatations générales 2022 | 20 |
| 4.2 | Communications de soupçons | 21 |
| 4.3 | Communications de soupçons par secteur d'activité des intermédiaires financiers | 22 |
| 4.4 | Bases légales des communications | 24 |
| 4.5 | Infractions préalables | 25 |
| 4.6 | Éléments à l'origine des soupçons | 26 |
| 4.7 | Financement du terrorisme | 26 |
| 4.8 | Criminalité organisée | 27 |
| 4.9 | Art. 11a LBA, remise d'informations | 27 |
| 4.10 | Dénonciations aux autorités de poursuite pénale | 28 |
| 4.11 | Échanges avec les homologues étrangers (CRF) | 30 |
| 4.12 | Échanges avec les autorités nationales | 31 |
| 5. | Typologies | 32 |
| 5.1 | Demandes «on behalf of» | 32 |
| 5.1.1 | Principes en matière de partage d'informations | 32 |
| 5.1.2 | Cas d'illustration | 32 |
| 5.1.3 | Rôle du MROS | 34 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 5.2 | Vue d'ensemble de la procédure nationale de blanchiment d'argent | 34 |
| 5.2.1 | Principes en matière de partage d'informations | 34 |
| 5.2.2 | Cas d'illustration | 34 |
| 5.2.3 | Rôle du MROS | 36 |
| 5.3 | Facilitation de la collaboration entre autorités nationales et étrangères | 36 |
| 5.3.1 | Principes en matière de partage d'informations | 36 |
| 5.3.2 | Cas d'illustration | 36 |
| 5.3.3 | Rôle du MROS | 37 |
| 5.4 | Echange d'information et cryptomonnaies | 38 |
| 5.4.1 | Principes en matière de partage d'informations | 38 |
| 5.4.2 | Cas d'illustration | 38 |
| 5.4.3 | Rôle du MROS | 40 |
| 5.5 | Le MROS et les mesures de sanction | 41 |
| 5.5.1 | Principes et bases légales | 41 |
| 5.5.2 | Cas d'illustration | 41 |
| 5.5.3 | Rôle du MROS | 42 |
| 6. | Pratique du MROS | 43 |
| 6.1 | Transmission spontanée d'informations par les autorités de poursuite pénale en raison d'une dénonciation du MROS | 43 |
| 6.2 | Conflits de compétences des autorités de poursuite pénale | 44 |
| 7. | Coopération internationale dans le domaine du blanchiment d'argent | 45 |
| 7.1 | Groupe Egmont | 45 |
| 7.2 | GAFI / FATF | 46 |
| 7.3 | Rencontres bilatérales avec les CRF | 47 |
| 8. | Organisation du MROS | 48 |

1. Avant-propos

En 2022, le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) a enregistré à nouveau une hausse significative du nombre de communications de soupçons transmises par les intermédiaires financiers. La tendance des dix dernières années s'est poursuivie. Le MROS, qui fait partie de l'Office fédéral de la police fedpol, a reçu un total de 7639 communications, portant sur près de 13 750 relations d'affaires (chiffre estimé), ce qui représente une augmentation de 28 % par rapport à l'année précédente. À première vue, on pourrait être tenté de croire qu'une partie de cette hausse est en corrélation avec le régime de sanctions proclamé en réaction à l'agression militaire de l'Ukraine par la Russie. Cette hypothèse n'est toutefois pas correcte. On n'a pas constaté de changement significatif de comportement des intermédiaires financiers en matière de communication. L'analyse des communications reçues par le MROS montre que les intermédiaires financiers font la distinction entre les différents systèmes d'annonce (sanctions et blanchiment d'argent) et les différentes compétences (Secrétariat d'État à l'économie [SECO] et MROS).

De même, les demandes émanant des bureaux partenaires étrangers ont également augmenté. Cette évolution est une conséquence directe des nouvelles compétences en matière de clarifications (art. 11a, al. 2^{bis}, loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, LBA) dont bénéficie

le MROS depuis le 1^{er} juillet 2021. Les bureaux partenaires étrangers se sont adaptés à cette nouvelle situation et recourent de plus en plus fréquemment à cet instrument. Les demandes n'ont pas seulement augmenté du point de vue du nombre, mais aussi du point de vue du volume des informations demandées. Dans l'autre sens, le MROS a lui aussi adressé davantage de demandes ciblées aux bureaux étrangers et a intégré les résultats dans ses analyses. Blanchiment d'argent, criminalité organisée et financement du terrorisme sont des phénomènes mondialisés qui ne connaissent pas de frontières. Le caractère international et la complexité des différentes configurations de cas n'ont cessé d'augmenter ces dernières années. C'est pourquoi la collaboration internationale joue un rôle clé dans la lutte contre la criminalité. Le MROS s'efforce d'utiliser activement les canaux internationaux à sa disposition et n'a pas manqué, pendant l'année sous revue, de continuer à approfondir ses relations avec les bureaux étrangers.

En 2021, le MROS a fait l'objet d'un audit du Contrôle fédéral des finances (CDF), qui a publié son rapport le 28 mars 2022. Dans l'ensemble, celui-ci est positif pour le MROS. Dans son évaluation, le CDF a émis cinq recommandations. Le MROS a veillé à les mettre en œuvre en 2022 et s'est employé à développer les thèmes pointés. fedpol a élaboré et adopté un règlement interne, qui fixe des critères de délimitation clairs par rapport à l'activité du MROS. En outre, le MROS

a pris diverses mesures en lien avec la numérisation et le développement de son système d'information goAML (government office Anti Money Laundering). La pièce maîtresse en est le lancement du projet «goAML-Futuro», qui a pour but d'élargir les possibilités techniques pour la réception, le traitement et la transmission des données. Par ailleurs, des efforts ont été entrepris afin de développer le Domaine Gestion des données et analyse stratégique (DAS). Le MROS est parvenu à automatiser entièrement certains processus dans le traitement des données. Enfin, le projet «Public-Private-Partnership – PPP» a bien avancé. Le MROS, en collaboration avec d'autres autorités et le secteur privé, a évalué les possibilités d'introduire un PPP en Suisse. Il a rédigé un rapport à ce sujet et l'a présenté au Conseil fédéral en avril 2023.

Berne, mai 2023

Département fédéral de justice et police (DFJP)
Office fédéral de la police fedpol
Bureau de communication en matière de
blanchiment d'argent MROS

2. Développements d'ordre stratégique importants

2.1 Public-Private-Partnership (PPP)

Le 17 novembre 2021, le Conseil fédéral a chargé fedpol / le MROS d'examiner, en collaboration avec d'autres autorités, les possibilités d'introduction, en Suisse, d'un Public-Private-Partnership (PPP) qui aurait pour objet l'échange d'informations financières et comme but de continuer à renforcer la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Actuellement, la Suisse ne dispose pas d'un partenariat entre les secteurs public et privé au niveau national dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Néanmoins, le DFJP considère le renforcement de la collaboration entre ces deux secteurs comme un pilier de sa stratégie de lutte contre la criminalité 2020 – 2023¹. La création d'un PPP est également prévue dans la stratégie du MROS². Le CDF, dans son rapport d'audit relatif à la réalisation des tâches du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent du 20 décembre 2021, recommande au MROS de promouvoir la création d'un PPP, et de développer la collaboration avec les intermédiaires financiers. Ce partenariat ne devrait cependant pas se limiter aux banques mais couvrir tout le spectre de l'intermédiation financière. Les acteurs du marché financier qui sont soumis à la loi sur le blanchiment d'argent devraient

ainsi être incités à communiquer davantage, en temps voulu, et avec une meilleure qualité. Le CDF souligne encore, qu'un PPP permettrait un meilleur travail de prévention et une amélioration de l'efficacité du dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent³. Enfin, le CDF relève les obligations de prévention et de sensibilisation du MROS vis-à-vis des intermédiaires financiers dans le domaine du blanchiment d'argent, de ses infractions préalables, de la criminalité organisée, et du financement du terrorisme. L'importance du développement de la capacité d'analyse stratégique du MROS, de la mise en place de partenariats, et d'échanges accrus d'informations, sont également mis en lumière par le CDF. Les normes internationales et l'ordre juridique suisse, accordent aux intermédiaires financiers un rôle important dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. De par leurs fonctions, les intermédiaires financiers se situent au plus proche de leurs clients et de leurs flux financiers; leur évaluation concernant l'origine et l'utilisation de ces valeurs patrimoniales est en conséquence un point de départ central du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent. Afin d'analyser au mieux les relations d'affaires et les transactions réalisées sur celles-ci, les intermédiaires financiers ont besoin d'une base de données aussi complète que possible qui, dans l'idéal, va au-delà des simples informations fournies par la

¹ Département fédéral de justice et police (DFJP), *Stratégie de lutte contre la criminalité 2020 – 2023* du 22 juin 2020

² Cf. *Rapport annuel MROS 2020*, ch. 2.2.

³ Cf. *Rapport du CDF relatif à l'audit de la réalisation des tâches du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (EFK-20146) du 20 décembre 2021*, p. 32 s. (publié le 28 mars 2022, uniquement en allemand).

clientèle. De leur côté, les autorités, et surtout le MROS, en ce qui concerne la Suisse, sont-elles aussi tributaires d'informations pertinentes. Ces informations ne sont pas spécifiques à des cas d'espèces mais doivent, dans la mesure du possible, contribuer à une image plus large et servir l'analyse stratégique. L'«analyse stratégique» exploite des informations et des données pour identifier les méthodes et les tendances qui se dessinent dans le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ces informations sont ensuite utilisées pour identifier les menaces et les risques qui pèsent sur ce domaine. La notion d'analyse stratégique, telle qu'appréhendée dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, est définie dans les normes internationales applicables en la matière⁴. Dans un communiqué du 17 juin 1996, relatif à la loi sur le blanchissage de l'argent, le Conseil fédéral, s'appuyant sur les normes internationales susvisées, soulignait déjà l'importance de l'analyse stratégique et chargeait le MROS de la mise en application de cette dernière, ainsi que de l'information, compétente, des intermédiaires financiers et des autorités, sur l'état actuel de la menace⁵.

Au cours de ces dernières années, les cas ont gagné en complexité, et les transactions en célérité. Une évolution liée à la montée de la mondialisation, à la numérisation, et au développement de nouvelles technologies et de nouveaux modèles d'affaires. Le volume des données a considérablement augmenté, tant du côté des intermédiaires financiers, que de celui des autorités compétentes. Cette évolution, constaté au niveau international, complique l'examen au cas par cas des différentes affaires, et accentue l'importance de l'analyse stratégique. Une collaboration plus étroite entre les autorités et le secteur privé peut participer à améliorer de façon notable les données et la capacité

d'analyse des parties concernées, et permettre de renforcer durablement le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Durant l'année écoulée, le MROS a mené des discussions approfondies avec le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et un groupe d'experts composé de représentants de la finance sur l'utilité et les conditions-cadres d'un PPP. Les autorités et les experts ont conclu qu'un PPP pourrait apporter une contribution significative à la lutte contre la criminalité, notamment en ce qui concerne le renforcement de la prévention. Cette conclusion correspond également aux retours d'expériences provenant de l'étranger. À ce jour, plus de 20 des 30 places financières principales disposent au moins d'un PPP. Néanmoins, les constellations et les objectifs de ces partenariats varient fortement en fonction des pays et de leurs traditions juridiques. Il n'existe aucune norme uniforme en matière de collaboration. Les parties impliquées considèrent l'échange d'informations agrégées dans le domaine de la stratégie (c'est-à-dire les informations relatives aux tendances, aux risques et aux méthodes) comme la base commune d'un PPP suisse ; le cadre juridique actuel ne permettant qu'un échange d'informations limité. En revanche, l'échange d'«informations tactiques» (telles que des données personnelles ou des informations issues de procédures pénales) ayant trait à des cas d'espèces et intervenant dans le cadre d'un PPP nécessiterait des ajustements juridiques majeurs, lesquels ne sont pas prévus pour l'heure. La mise en place d'un PPP est également soutenue par une grande majorité d'associations professionnelles lesquelles ont manifesté au MROS leur volonté de contribuer à son déve-

⁴ *Les Recommandations du GAFI 2012 – Mise à jour février 2023*: note interprétative de la R. 29 – Analyse (b), p. 104.

⁵ *FF 1996 III 1057 – Message relatif à la loi fédérale concernant la lutte contre le blanchissage d'argent dans le secteur financier (Loi sur le blanchissage d'argent, LBA) du 17 juin 1996 (admin.ch)*: le Conseil fédéral notait également dans le message du 13 décembre 2013 concernant la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), révisées en 2012 (*FF 2014 585*): «Les recommandations du GAFI prévoient que les CRF doivent effectuer des analyses stratégiques. Il s'agit d'exploiter les informations qui sont disponibles ou qui peuvent être obtenues, y compris les données fournies par d'autres autorités compétentes, afin d'identifier des tendances et schémas en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Le bureau de communication, qui n'effectue actuellement pas ce type d'analyses, sera à l'avenir amené à en faire.»

loppement. Toutefois, les avis et les stratégies divergent sur la forme que doit prendre ce PPP et sur le contenu des informations qui pourraient y être échangées. Les associations professionnelles s'accordent cependant à poser l'échange d'informations stratégiques comme le «plus petit dénominateur commun», même si les informations tactiques sont parfois considérées comme plus utiles.

Le MROS a rédigé un rapport⁶ sur les principaux échanges menés avec les autorités et les experts et y a inclus une esquisse de la suite du processus. Ce rapport a été remis au Conseil fédéral en avril 2023 pour prise de connaissance. Dans le même temps, le MROS a entamé des discussions et des travaux, avec le secteur privé, relatifs à la mise en place et l'organisation d'un PPP, sur la base du cadre juridique actuel. Une base solide et fonctionnelle de PPP doit rapidement pouvoir être mise en place. Même s'il débute dans un premier temps par le plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire par une orientation stratégique, son développement vers une orientation opérationnelle/tactique n'est pas exclu à long terme. Bien au contraire, l'union des différentes parties impliquées devrait permettre de poser les bases d'un développement futur tributaire des circonstances et situations à venir.

2.2 Sanctions: répercussions et limites

Dans le contexte de l'agression militaire de l'Ukraine par la Russie, le Conseil fédéral a décidé, le 28 février 2022, de reprendre les sanctions de l'Union européenne (UE)⁷ à l'encontre de la Russie. L'ordonnance du 27 août 2014 instituant

des mesures en lien avec la situation en Ukraine (ci-après «ordonnance Ukraine»), qui se fonde sur la LEmb⁸ a par conséquent fait l'objet d'une révision totale le 4 mars 2022⁹. Par la suite, plusieurs modifications supplémentaires ont été apportées à cette ordonnance. Conformément à l'art. 16 de l'ordonnance Ukraine, les personnes ou les institutions qui détiennent ou gèrent des avoirs ou qui ont connaissance de ressources économiques dont il faut admettre qu'ils tombent sous le coup du gel des avoirs prévu par l'ordonnance doivent le déclarer sans délai au SECO. Les banques ou les personnes autorisées en vertu de l'art. 1b LB¹⁰ sont également tenues de fournir au SECO une liste des dépôts supérieurs à 100 000 francs détenus par des ressortissants russes, par des personnes physiques résidant en Fédération de Russie ou par des banques, entreprises ou entités établies en Fédération de Russie¹¹. La déclaration obligatoire concernant le gel d'avoirs et de ressources économiques s'applique non seulement aux intermédiaires financiers, mais aussi à toute institution qui aurait connaissance de ressources économiques devant être gelées. La surveillance de l'exécution de la déclaration obligatoire et du respect du régime de sanctions relève de la compétence exclusive du SECO. Une déclaration au SECO ne doit pas nécessairement entraîner une communication au MROS. Elle ne libère toutefois pas les intermédiaires financiers des obligations de communiquer et de diligence particulière prévues par la LBA¹². Si, sur la base de clarifications menées par l'intermédiaire financier, en lien avec la violation ou le contournement de sanctions, des indices de blanchiment d'argent existent, l'intermédiaire

⁶ Rapport «Public-Private-Partnership (PPP) relatif à l'échange d'informations dans la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent» du mars 2023.

⁷ Règlement (UE) no 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine

⁸ Loi fédérale sur l'application de sanctions internationales (loi sur les embargos, LEmb), RS 946.231

⁹ Ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine, RS 946.231.176.72

¹⁰ Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques, LB), RS 952.0. Les personnes autorisées en vertu de l'art. 1b LB sont les personnes qui sont principalement actives dans le secteur financier et qui acceptent à titre professionnel des dépôts du public jusqu'à concurrence de 100 millions de francs ou des cryptoactifs désignés par le Conseil fédéral, ou font appel au public pour les obtenir, et n'investissent ni ne rémunèrent ces dépôts ou actifs.

¹¹ Art. 21 de l'ordonnance Ukraine

¹² Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (loi sur le blanchiment d'argent, LBA), RS 955.0

financier doit procéder à des clarifications supplémentaires (art. 6 LBA) et, en fonction des résultats de celles-ci, transmettre une communication au MROS¹³. Pour pouvoir procéder à une communication, l'intermédiaire financier doit savoir, ou présumer, que les valeurs patrimoniales impliquées dans la relation d'affaires ont un potentiel rapport avec le soutien d'une organisation criminelle ou terroriste, ou le blanchiment d'argent, proviennent d'un crime ou d'un délit fiscal qualifié, sont soumises au pouvoir de disposition d'une organisation criminelle ou terroriste, ou servent au financement du terrorisme. En vertu de l'art. 10, al. 2, CP, sont des crimes, les infractions passibles d'une peine privative de liberté de plus de trois ans. Une violation ou le contournement de sanctions ne constituent un crime que dans des cas graves – une violation simple des sanctions n'est pas constitutive d'une infraction préalable au sens de la LBA¹⁴. Ainsi, un soupçon concernant une violation simple ou le contournement de sanctions ne déclenche pas à lui seul une communication au MROS.

Le MROS a observé et analysé en continu, sous l'angle du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, la situation en lien avec le régime de sanctions. Dans l'ensemble, on constate que les sanctions prononcées en mars 2022 n'ont pas beaucoup influencé le traitement des communications de soupçons par le MROS. De même, aucun changement significatif de comportement n'a été observé du côté des intermédiaires financiers. Le MROS a certes reçu des communications ayant un rapport avec des violations et des contournements de sanctions, mais la majorité de ces communications avaient également un lien avec des cas présumés de blanchiment d'argent, de criminalité organisée, ou de financement du terrorisme. Pour le MROS, la constatation se confirme que les intermédiaires financiers opèrent une distinction juste entre ces différents systèmes de communications (sanctions et blanchiment d'argent) et les différentes compétences (SECO et MROS) dans

le cadre de la transmission de leurs communications de soupçons. Très peu de communications erronées ou «de prudence» ont été constatées. Dans ce contexte, l'augmentation des communications de soupçons observée au cours de l'année 2022 n'est donc pas due au régime de sanctions (cf. ch. 4).

Dans le cadre de l'échange international avec les autorités partenaires et du contexte lié à la violation et au contournement des sanctions, diverses informations ont été transmises au MROS. Lorsqu'elles remplissaient les conditions légales de transmission, et en application du principe de l'assistance administrative, le MROS a porté ces informations à la connaissance des autorités suisses compétentes. Parallèlement, un regain d'intérêt concernant le dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent a pu être constaté de la part des services étrangers. En 2022, le MROS a reçu plusieurs demandes concernant la soumission ou la non-soumission de branches professionnelles spécifiques, ou d'une partie d'entre elles, à la législation sur le blanchiment d'argent. Ces demandes concernaient en particulier le marché de l'immobilier, le commerce de l'art et des produits de luxe, et la situation des avocats et des conseillers.

2.3 Mise en œuvre des recommandations suite à l'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF)

En 2021, le MROS a fait l'objet d'un audit du CDF, lequel a publié son rapport le 28 mars 2022¹⁵. Dans l'ensemble, celui-ci est positif pour le MROS. Sa stratégie est qualifiée de convaincante et ce dernier s'est vu attribuer par le CDF la mention «réalisation des objectifs bonne» pour sa mise en œuvre. Le CDF a jugé que l'organisation et les processus du MROS étaient adéquats. Il a également relevé la collaboration fructueuse avec les autorités nationales et internationales. Le rapport du CDF comprend cinq recommandations. En 2022, le MROS s'est penché sur leur

¹³ Droit de communication (art. 305^{ter}, al. 2, du code pénal suisse [CP], RS 311.0) ou obligation de communiquer (art. 9 LBA)

¹⁴ Art. 32, al. 1, de l'ordonnance Ukraine, en relation avec l'art. 9, al. 1 et 2, LEmb

¹⁵ Cf. Contrôle fédéral des finances (CDF), *Audit de la réalisation des tâches du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent* (uniquement en allemand), mars 2022, et compte-rendu dans le *rapport annuel* 2021, ch. 2.1 (p. 8).

mise en œuvre et s'est employé à développer les thèmes pointés.

2.3.1 Recommandation 1: adoption d'un règlement interne en lien avec fedpol et le MROS

Dans son rapport du 20 décembre 2021, le CDF conclut: «Le MROS est intégré de manière adéquate dans les structures et les processus de fedpol. Le CDF n'a pas identifié de situations dans lesquelles fedpol violerait l'indépendance opérationnelle requise du MROS. La question de l'indépendance ne doit pas être interprétée de manière absolue. Enfin, il est judicieux que le MROS et les autres domaines de fedpol collaborent étroitement pour lutter contre le blanchiment d'argent. C'est également ainsi que l'a estimé le législateur lorsqu'il a rattaché le MROS à l'Office fédéral de la police (anciennement OFP, actuellement fedpol). Compte tenu de la forte croissance et de l'importance du MROS, un règlement interne similaire à celui de la Révision interne des départements et des offices serait toutefois indiqué: que comprend ou ne comprend pas la «gestion» du MROS par fedpol au sens de l'art. 23, al. 1, LBA? Le Secrétariat général (SG) ou la Révision interne du DFJP pourraient également jouer un rôle dans l'élaboration ou la surveillance de l'application du règlement interne. Le CDF recommande à fedpol d'élaborer un règlement interne pour le MROS en collaboration avec le SG DFJP. La Révision interne du DFJP pourrait vérifier périodiquement l'indépendance opérationnelle du MROS et l'application en bonne et due forme du règlement interne¹⁶.» Fedpol gère le MROS¹⁷. Dans ce contexte, la question de la subordination et de l'indépen-

dance opérationnelle du MROS est pertinente. Tant le Groupe d'action financière (GAFI)¹⁸ que le Groupe Egmont¹⁹ ont édicté des règles sur l'indépendance opérationnelle et l'autonomie des cellules de renseignement financier (CRF)²⁰ et vérifient régulièrement qu'elles soient respectées. Fondamentalement, les bureaux nationaux de communication doivent être indépendants s'agissant de leurs processus opérationnels centraux et doivent, lorsqu'ils procèdent à l'analyse de cas, décider en toute autonomie de transmettre ou non des communications aux autorités de poursuite pénale et, le cas échéant, du contenu de leurs transmissions. De la même manière, la protection des sources des entités déclarantes doit être garantie en tout temps. La recommandation 29 du GAFI prévoit que les pays instituent une CRF servant de centre national pour la réception et l'analyse des déclarations d'opérations suspectes et des autres informations concernant le blanchiment de capitaux, les infractions préalables associées et le financement du terrorisme, et pour la dissémination du résultat de cette analyse²¹. Selon cette recommandation, la CRF est compétente pour mener les analyses requises et transmettre les résultats. Elle devrait pouvoir obtenir des informations supplémentaires des entités déclarantes et avoir accès en temps opportun aux informations financières, administratives et aux informations des autorités de poursuite pénale nécessaires pour exercer correctement ses fonctions.

Dans son évaluation de la Suisse de 2016, le GAFI ne critique pas l'intégration du MROS à fedpol. Selon la note interprétative de la recommandation 29 du GAFI et les Principes du Groupe Egmont (qui se réfèrent à la recommandation 29)²², une intégration organisationnelle est possible si

¹⁶ Cf. *Contrôle fédéral des finances (CDF), Audit de la réalisation des tâches du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (uniquement en allemand)*, mars 2022, p. 19 s., cf. ch. 2.1.

¹⁷ Art. 23, al. 1, LBA.

¹⁸ *Page d'accueil du Groupe d'action financière (GAFI)*

¹⁹ *Page d'accueil du Groupe Egmont des cellules de renseignement financier*

²⁰ Le MROS est la CRF de la Suisse et membre depuis 1998 du Groupe Egmont, qui réunit plus de 165 CRF à travers le monde. Cette organisation permet un échange international, rapide, sûr et légalement admissible d'informations relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

²¹ *Les Recommandations du GAFI 2012 – Mise à jour février 2023: R.29 – Cellules de renseignements financiers*, p. 24 et 104.

²² Cf. *Egmont Group of Financial Intelligence Units Operational Guidance for FIU Activities and the Exchange of Information 2013 – mise à jour 2017*.

les tâches de la CRF sont clairement distinctes de celles de l'autorité à laquelle elle est rattachée. Le GAFI a retenu que l'influence de fedpol sur le MROS était de nature organisationnelle et non pas opérationnelle. Selon lui, les tâches principales du MROS sont décrites à l'art. 23 LBA et sont différenciées de celles de fedpol. fedpol / le MROS ont mis en œuvre la recommandation du CDF en 2022 en édictant un règlement interne. Le défi consistait à présenter le plus précisément possible la délimitation des tâches entre fedpol et le MROS pour répondre au mieux aux exigences du GAFI et du Groupe Egmont. En contrepartie, l'organisation administrative générale, soit l'intégration hiérarchique et organisationnelle du MROS à fedpol, clairement inscrite dans la loi, n'est pas mise à mal par un règlement. En d'autres termes, un règlement (interne) doit trouver sa place dans l'organisation administrative générale. Le règlement interne entré en vigueur le 1^{er} novembre 2022 repose sur quatre piliers centraux:

- **Ch. 1 – Organisation:** conformément à l'art. 23, al. 1, LBA, le MROS est géré par fedpol et constitue une division du Domaine de direction Prévention de la criminalité et droit (PCD) sur les plans organisationnel et hiérarchique. En tant qu'unité de fedpol, le MROS est soumis à toutes les dispositions et directives de l'administration fédérale, du DFJP et de fedpol en matière d'organisation, de personnel et de droit administratif.
- **Ch. 2 – Tâches opérationnelles du MROS:** les tâches opérationnelles du MROS découlent en majeure partie de la LBA et de l'OBCBA²³ et suivent la stratégie du MROS et celle du DFJP de lutte contre la criminalité. Les communications de soupçons constituent la tâche principale du MROS (réception des communications, analyse et transmission des informations aux autorités de poursuite pénale compétentes). De plus, le MROS est membre du Groupe Egmont, exerce ses droits et remplit ses obligations y relatifs et entretient des relations diplomatiques avec les CRF

partenaires à l'étranger. Enfin, il est le service spécialisé de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et se consacre à toute une gamme de tâches préventives (sensibilisation des intermédiaires financiers, collaboration avec des groupes d'experts, organisation de formations de base et continues, etc.).

- **Ch. 3 – Indépendance opérationnelle du MROS:** le MROS décide en toute autonomie de la manière dont il entend remplir et prioriser ses tâches. Il convient de noter que fedpol met à disposition les ressources financières et en personnel dont le MROS a besoin pour remplir ses tâches tout en respectant les prescriptions organisationnelles et budgétaires de l'administration fédérale. D'autres points de cette réglementation concernent l'engagement de collaborateurs, la protection de l'information et les voyages de service.
- **Ch. 4 – Vérification de l'indépendance opérationnelle:** enfin, le règlement interne inclut des dispositions sur la vérification et la remontée dans la hiérarchie. Par conséquent, l'Inspectorat des finances (Révision interne) du DFJP²⁴, vérifie périodiquement l'indépendance opérationnelle du MROS, rédige un bref rapport à ce sujet et, le cas échéant, émet ses recommandations. De plus, l'Inspectorat des finances est l'instance d'évaluation en cas de doute quant aux questions d'indépendance.

Le règlement interne présenté ci-dessus fournit au MROS et à fedpol des critères clairs de délimitation concernant l'activité du MROS. Il a été accueilli favorablement par le Groupe Egmont lors d'un audit qui a eu lieu en 2022.

2.3.2 Recommandation 2: projet d'optimisation de goAML

Dans son rapport, le CDF souligne les éléments suivants pour ce qui est de la numérisation: «En introduisant goAML, le MROS se réjouissait de gagner en efficacité grâce à la numérisation.

²³ Ordonnance sur le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (OBCBA), RS 955.23

²⁴ L'Inspectorat des finances (Révision interne) du DFJP est l'organe de révision du DFJP et des unités administratives qui lui sont subordonnées au sens de l'art. 11 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF), RS 614.0.

Pourtant, le temps de traitement moyen peut être encore réduit. Pour ce faire, une consultation automatique des bases de données et un tri (partiellement) automatique sont nécessaires (surtout pour les cas mineurs). Le MROS peut ainsi recourir à l'automatisation et non pas à des ressources supplémentaires en personnel pour traiter l'augmentation des communications. Les analystes financiers pourraient effectuer davantage d'analyses approfondies au lieu de consulter fastidieusement des bases de données. L'amélioration de la qualité des données livrées par les intermédiaires financiers via le système d'information goAML est cruciale. Des progrès doivent aussi être réalisés dans le domaine de l'analyse stratégique. Cela présuppose un outil statistique efficace, le module Business Intelligence et un Business Warehouse. Le logiciel standard goAML doit être optimisé à cette fin au moyen d'outils complémentaires. D'autres CRF sont en avance sur le MROS à ce niveau-là. Le CDF recommande à fedpol de prioriser le projet d'optimisation de goAML et de prévoir une date de mise en œuvre, notamment pour l'automatisation de la consultation des bases de données.»

En 2022, le MROS a pris diverses mesures en lien avec la numérisation et le développement de goAML. L'élément central de ces mesures est le lancement du projet «goAML-Futuro», dont l'objectif est de soutenir davantage sur le plan technique voire d'automatiser certains processus dans la réception des communications de soupçons, le traitement et l'analyse des données, ainsi que dans la communication avec certaines parties prenantes (intermédiaires financiers et autorités). Les lacunes actuelles suivantes devraient notamment être comblées :

- Pas d'interopérabilité (connexion automatique aux bases de données): la connexion automatique aux bases de données mises à la disposition du MROS fait toujours défaut bien qu'elle ait été prévue en 2016 déjà.
- Pas de connexion aux Archives fédérales suisses: une solution informatique manque toujours pour la livraison des données aux

Archives fédérales suisses, pourtant prévue par la loi.

- Le potentiel de goAML n'est pas pleinement exploité: la configuration actuelle de goAML au sein du MROS ne permet pas d'utiliser tous les outils techniques proposés par le logiciel. Le thème des «modèles / templates» est un exemple parlant: les analystes du MROS doivent copier manuellement les données qu'ils souhaitent transmettre aux autorités de poursuite pénale depuis la base de données et les transférer dans des modèles Word distincts bien que goAML contienne des fonctionnalités permettant d'utiliser des modèles automatiquement en un clic.

Le projet prévoit en outre d'accroître de manière générale la convivialité de goAML pour les utilisateurs. Il s'agit notamment d'améliorer le téléchargement sur le web pour les intermédiaires financiers. Il faudrait si possible éliminer les ruptures de données lors de l'analyse pour simplifier l'élaboration de statistiques et d'évaluations. Il est aussi prévu de numériser l'assistance administrative et la communication avec les autres autorités. Pour le MROS, la numérisation des analyses est centrale car elle permet notamment la détection précoce, efficace et rapide d'informations importantes et la diminution des risques opérationnels.

L'objectif du projet «goAML-Futuro» est de concevoir un système convivial et intuitif. Il déchargera durablement le MROS dans ses processus et réduira les risques latents dans le traitement des données. En plus d'améliorer la situation actuelle, ce projet aborde aussi la question du futur soutien du système au sein du MROS. Les besoins de ce dernier seront ainsi évalués à moyen et long terme.

Le projet «goAML-Futuro» a été lancé le 1^{er} janvier 2023 et est mené en étroite collaboration avec l'UNODC²⁵. Ce dernier soutiendra activement le MROS pour développer goAML, notamment sur place. En 2022, le MROS et des CRF partenaires étrangères qui utilisent également goAML ont mené des discussions approfondies, qui continueront à l'avenir de manière encore plus

²⁵ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC)

intensive dans le but de bénéficier du savoir-faire de part et d'autre dans le domaine de la numérisation et du traitement de données.

2.3.3 Recommandation 3 : développement du Domaine DAS

Dans son rapport du 20 décembre 2021, le CDF souligne les éléments suivants pour ce qui est des capacités d'analyse stratégique: «Les statistiques et les analyses stratégiques ne sont pas suffisamment développées pour présenter une vue d'ensemble de l'efficacité et de l'efficience de la lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse au sens de la recommandation 33²⁶ du GAFI. Compte tenu des postes non pourvus au sein du Domaine Analyse stratégique, la vue d'ensemble et les données sur toute la chaîne de processus ainsi que le «cycle de vie» des communications font défaut. Ces informations seraient importantes pour le MROS afin d'évaluer l'efficacité de ses communications. L'analyse des données nécessite du personnel spécialisé et les outils informatiques correspondants. Le MROS travaille toujours principalement sur des communications isolées et est sous pression pour traiter toutes les communications dans les délais impartis, le risque étant de perdre de vue les liens plus larges. Les données statistiques ne doivent pas seulement être collectées, mais aussi interprétées et déboucher sur des mesures concrètes. Le CDF recommande à fedpol de développer le Domaine Analyse stratégique au sein du MROS, comme cela était initialement prévu selon l'objectif stratégique 3.1.»

Le développement de l'analyse stratégique reste un pilier central de la stratégie du MROS. L'identification de tendances et de méthodes relatives au blanchiment d'argent et la mise en place d'un partenariat avec le secteur privé sur l'échange de ces informations présupposent que les données soient régulièrement analysées de manière consolidée et au moyen de connaissances complémentaires. Les informations issues de l'analyse sont importantes pour vérifier l'efficacité du système d'annonce, notamment en vue de la

prochaine évaluation par le GAFI, et pour mettre en œuvre la stratégie du MROS.

En 2022, le MROS a considérablement développé le Domaine Gestion des données et analyse stratégique (DAS). Une CRF moderne dépend aujourd'hui de personnel disposant de connaissances spécialisées dans le domaine de l'architecture des bases de données et de la structure des données et disposent de compétences en programmation. Ce savoir permet de soutenir durablement le travail des analystes financiers et d'accroître l'efficience de l'analyse tant opérationnelle que stratégique. En 2022, le MROS est parvenu à automatiser complètement certains processus du traitement des données, renforçant ainsi ses capacités statistiques – le système lui présente quotidiennement les chiffres clés actualisés. En améliorant le soutien technique et en automatisant certaines étapes de travail dans le tri, le MROS a réduit ses temps de traitement et une grande partie de ses dossiers en suspens²⁷. Il poursuivra ses efforts en 2023 et continuera à développer le Domaine DAS. Le lancement du projet «goAML-Futuro» et le renforcement de la collaboration avec l'UNODC (cf. ch. 3.4) créeront les conditions de base essentielles pour atteindre les objectifs ambitieux du MROS s'agissant de sa capacité d'analyse.

2.3.4 Recommandation 4 : mise en place d'un Public-Private-Partnership

Nous renvoyons au ch. 2.1 en ce qui concerne la mise en œuvre de la recommandation 4. L'objectif est d'élaborer rapidement, en collaboration avec le secteur financier, un PPP solide qui puisse entrer en vigueur. Le MROS avancera rapidement sur ce projet en 2023.

2.3.5 Recommandation 5 : renforcement de la collaboration entre le MROS et la FINMA

Dans son rapport du 20 décembre 2021, le CDF souligne les éléments suivants s'agissant de l'échange national d'informations: «L'échange

²⁶ *Les Recommandations du GAFI 2012 – Mise à jour février 2023: R.33* – Statistiques, p. 25

²⁷ Plus que 6% des communications de soupçons reçues en 2022 étaient encore en suspens au 31 décembre 2022.

national d'informations (mot-clé: Public-Private-Partnership) devrait être plus intensif. Un dispositif de défense coordonné permet de renforcer la lutte contre le blanchiment d'argent. Pour ce faire, les autorités suisses doivent éliminer les obstacles juridiques qui compliquent la collaboration et améliorer l'interopérabilité de leurs systèmes. Le MROS et la FINMA doivent collaborer étroitement et parler d'une seule voix aux intermédiaires financiers. La FINMA – et avec elle ses organismes de surveillance (OS) et ses organismes d'autorégulation (OAR)²⁸ – dispose d'un levier plus important que le MROS étant donné qu'elle procède à des contrôles sur place auprès des intermédiaires financiers. Ces différents organismes ont la compétence, mais aussi l'obligation, d'effectuer ces derniers en faveur du MROS. La FINMA, les OS, les OAR, la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) et l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution conformément à la loi fédérale sur les jeux d'argent²⁹ doivent davantage honorer leur obligation subsidiaire de communiquer conformément aux art. 16 et 27, al. 4, LBA. L'argument selon lequel les entités surveillées communiquent elles-mêmes ou sont incitées à communiquer n'est que partiellement valable, car les communications des intermédiaires financiers arrivent souvent avec des années de retard, présentent des lacunes voire n'arrivent pas du tout. De la même manière, certaines branches surveillées ne communiquent presque jamais au MROS (par ex. les avocats, les notaires, les négociants en matières premières, en métaux précieux, en devises et les autres négociants). Le CDF recommande à fedpol/MROS de renforcer la collaboration avec la FINMA et de la formaliser au moyen d'une convention de collaboration.» Comme par le passé, le MROS et la FINMA ont discuté périodiquement du dispositif de défense contre le blanchiment d'argent et plus particulièrement du comportement des intermédiaires financiers en matière de communication. Le MROS a examiné plus en détail la question de la

qualité des données avec la FINMA et lui transmis des informations utiles relatives à certains intermédiaires. À ce propos, la FINMA souligne les éléments suivants dans son rapport annuel 2022³⁰: «Ces dernières années, le nombre de soupçons transmis par les banques au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) a nettement progressé. La qualité des communications est également très importante pour permettre au MROS de traiter efficacement les communications et de prendre des mesures rapidement à partir des conclusions en découlant. En 2022, la FINMA a observé plusieurs fois des manquements systématiques dans la qualité des communications de soupçons transmises au MROS par les intermédiaires financiers. Il manquait des documents, des faits n'avaient pas été saisis correctement ou des informations de compte étaient insuffisantes. Le MROS confirme ces constatations. Des manquements systématiques dans la qualité des données peuvent indiquer des manquements organisationnels ainsi que des processus et des contrôles erronés chez les intermédiaires financiers.»

Pour le MROS, l'échange d'informations et la collaboration avec la FINMA sont très positifs. Il n'y a donc pour l'heure pas lieu de formaliser davantage la collaboration.

De plus, le MROS a aussi échangé avec le Bureau central du contrôle des métaux précieux et les OAR en 2022. Du point de vue du MROS, tant le commerce de métaux précieux que le secteur parabancaire recèlent des risques importants de blanchiment d'argent.

²⁸ Des informations peuvent aussi être échangées avec les OS et les OAR depuis l'entrée en vigueur du nouvel art. 29b LBA le 1^{er} janvier 2023.

²⁹ Le Bureau central du contrôle des métaux précieux doit aussi prévenir le MROS depuis le 1^{er} janvier 2023 (cf. art. 16, al. 1, LBA).

³⁰ [Rapport annuel 2022 de la FINMA, p. 38.](#)

3. Système d'information goAML

Le système d'information «goAML», introduit en janvier 2020, est utilisé pour la réception et le traitement électroniques des communications de soupçons. C'est donc un élément central de la stratégie du MROS en matière de numérisation et d'augmentation de l'efficacité. Trois ans après son introduction, le système est désormais bien établi auprès des intermédiaires financiers. L'application fonctionne de manière stable et avec une disponibilité élevée. La part des communications de soupçons déposées auprès du MROS via goAML a affiché une nouvelle hausse dans sa troisième année d'exploitation et s'approche désormais des 100 % (cf. ch. 3.1). Les autorités suisses recourent de plus en plus au canal électronique pour déposer leurs demandes d'assistance administrative. Les autorités de poursuite pénale font également parvenir leur correspondance relative aux dénonciations par goAML.

La qualité des informations transmises par les intermédiaires financiers reste un défi toujours aussi épineux pour le MROS. En 2022, ce dernier a dû à nouveau renvoyer un nombre important de communications de soupçons, les champs obligatoires dans goAML n'ayant pas été remplis correctement voire pas du tout remplis par les intermédiaires financiers (cf. ch. 3.3). Avec l'introduction de goAML 5 prévue en 2023 et l'adaptation du schéma XML³¹ qui en découle, il sera possible de préciser les instructions destinées aux intermédiaires financiers pour

enregistrer une communication, et de leur simplifier la tâche grâce à de nouvelles solutions techniques.

3.1 Part de communications de soupçons et d'informations transmises électroniquement

Le MROS constate que la part des communications de soupçons et des réponses aux demandes du MROS en vertu de l'art. 11a LBA qui sont transmises électroniquement s'est encore accrue en 2022.

Part de communications de soupçons et d'informations (spontanées) transmises par voie électronique

| 2022 | 2021 | 2020 |
|------|------|------|
| 98% | 95% | 90% |

Part de réponses à des demandes d'information en vertu de l'art. 11a LBA transmises par voie électronique

| 2022 | 2021 | 2020 |
|------|------|------|
| 92% | 85% | 68% |

Ce n'est que lorsque les communications sont transmises par la voie électronique que le MROS peut exploiter entièrement les possibilités techniques et analytiques du système goAML. Les communications reçues sous format papier causent en revanche une surcharge de travail

³¹ Le schéma XML évoqué ici définit la structure des informations fournies au MROS par les intermédiaires financiers au moyen d'un fichier au format XSD. D'autres informations se trouvent sur le site Internet du MROS. Cf. *Informations concernant le système de traitement des données goAML au MROS (admin.ch)*.

pour la saisie et le scannage, ainsi que pour la recherche de liens vers des informations déjà présentes dans le système. Le MROS s'emploie par conséquent à accroître encore davantage le pourcentage de communications et d'informations transmises électroniquement.

3.2 Transmission entièrement automatique au moyen de fichiers XML

Parmi les rapports adressés au MROS par l'intermédiaire de goAML, 61% (moyenne annuelle) l'ont été au moyen d'une transmission entièrement automatique des données (contre 60% l'année précédente). La solution entièrement automatique au moyen d'un fichier XML est aussi précieuse pour les demandes en vertu de l'art. 11a LBA, d'autant que les demandes du MROS en vertu de l'art. 11a, al. 2^{bis}, LBA continueront d'augmenter. Grâce à une transmission automatique des documents requis, un intermédiaire financier peut s'épargner ultérieurement beaucoup de tâches manuelles.

3.3 Communications de soupçons renvoyées

Les communications de soupçons des intermédiaires financiers sont soumises à un examen formel après réception. Le MROS vérifie si les informations reçues correspondent aux exigences légales relatives aux données minimales requises (art. 3 OBCBA) et aux instructions goAML³² qu'il a publiées. Il s'assure que la structure des informations dans les communications transmises électroniquement correspond au schéma de goAML. L'analyse des communications renvoyées montre que les informations téléchargées via XML ont été bien moins souvent renvoyées que celles qui ont été saisies manuellement³³. Malgré une marche à suivre claire³⁴, le MROS se voit régulièrement contraint de renvoyer aux intermédiaires financiers leurs communications de soupçons et leurs réponses à des demandes d'information en vertu de l'art. 11a LBA, en les priant d'ajouter

les informations et les documents manquants ou de corriger les données saisies. Cela concerne souvent des indications de compte manquantes (comptes non saisis, date du solde ou de la clôture manquante) ou des informations incomplètes sur les droits de signature.

Le taux de renvoi demeure élevé (14%) et une réduction du taux de rejets est notamment due au fait que le MROS corrige dans certains cas les données manuellement dans le système. En 2023, le MROS compte intensifier le contrôle à la réception et renvoyer systématiquement les paquets de données incomplets aux intermédiaires financiers aux fins d'amélioration de la qualité. La nouvelle version de goAML (version 5) facilitera le travail de saisie et de qualité des données, car elle permettra de concevoir des champs de saisie dynamiques et de mettre à disposition des formulaires adaptés à chaque situation.

3.4 Développement futur de goAML / goAML 5

En tant que développeur du logiciel goAML, l'UNODC a réaffirmé sa détermination en annonçant qu'il s'appliquerait continuellement à développer le système pour qu'il réponde aux besoins du moment et qu'il soit toujours à la pointe de la technique et de la sécurité. UNODC collabore étroitement avec les pays utilisant goAML. Il coopère aussi avec diverses organisations et entreprises expérimentées dans des thèmes spécifiques comme les *Virtual Currencies* ou le *Trade Based Money Laundering*, ou qui proposent des solutions de sécurité novatrices. Ces efforts portent leurs fruits puisque durant l'année sous revue, une nouvelle version (goAML 5), qui comporte beaucoup d'améliorations durables, a été mise sur le marché. Après une phase de tests intensifs, le MROS a décidé de reprendre cette version 5 de goAML, qui a été dévoilée fin octobre 2022. Le MROS estime que cette nouvelle version pourra être installée et mise en ligne durant le second semestre 2023. Diverses modifications du schéma XML seront

³² Notamment sur la [page d'accueil du MROS](#) (manuels, FAQ, fiche d'aide).

³³ 75% des informations renvoyées ont été auparavant saisies manuellement dans goAML Web.

³⁴ Le MROS propose des manuels, des FAQ et des fiches d'aide.

nécessaires, ce qui aura des conséquences pour les intermédiaires financiers qui disposent d'interfaces permettant la saisie automatique des communications. Heureusement, goAML a l'avantage d'être «rétrocompatible»: pendant une période de transition, les communications de soupçons et les informations pourront continuer à être déposées au moyen du schéma actuel, ce qui donnera aux intermédiaires financiers une marge de temps suffisante pour adapter leurs systèmes internes. Le MROS veillera à ce que les changements affectent le moins possible les intermédiaires financiers, bien que des adaptations soient inévitables en 2023 et en 2024.

3.5 Newsletter

En 2022, le MROS a envoyé quatre newsletters aux intermédiaires financiers enregistrés dans goAML. Dans ces newsletters, le MROS aborde des thèmes généraux en relation avec goAML, informe sur d'éventuels changements de pratique et traite des thèmes juridiques. La (quatrième) newsletter envoyée fin novembre était consacrée exclusivement aux modifications de la LBA (projet SFI) entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2023 et à leur mise en œuvre dans goAML³⁵.

3.6 Contact MROS / hotline goAML

Au cours de l'année 2022, le MROS a mis en place une nouvelle application de centre d'appel pour la hotline goAML qui permet de mieux évaluer l'utilisation de cette dernière. Durant l'année sous revue, le nombre d'appels est resté constant par rapport à l'année précédente.

³⁵ Les newsletters goAML sont disponibles et consultables à l'intérieur d'un dossier groupé sur goAML.

4. Statistique annuelle du bureau de communication

L'introduction du système goAML au 1^{er} janvier 2020 a modifié la façon de compter les communications de soupçons reçues par le MROS. Depuis lors, le bureau de communication compte le nombre de communications et non plus le nombre de relations d'affaires signalées, comme jusqu'en 2019. Étant donné qu'une même communication peut concerner plusieurs relations d'affaires, des comparaisons directes avec des chiffres antérieurs s'avèrent difficiles. Pour permettre néanmoins une comparaison avec les statistiques des années précédentes, des pourcentages sont publiés chaque fois que cela est possible.

4.1 Constatations générales 2022

- En 2022, le MROS a reçu 7639 communications de soupçons, ce qui équivaut en moyenne à 30 communications par jour ouvrable et à une augmentation de 28 % par rapport à 2021 (5964). Cette hausse, qui a plus que doublé par rapport à celle de 2021 (+12 %), représente la plus forte croissance depuis l'année du rapport 2018 (+31 %).
- Les banques continuent de représenter le secteur d'intermédiation financière à l'origine de l'écrasante majorité des communications (92 %), comme pour les exercices précédents.
- En 2022, le MROS a adressé 1232 dénonciations aux autorités de poursuite pénale. Ce

chiffre est inférieur de 17 % à celui de 2021 (1486) et montre que le MROS joue son rôle de filtre activement et se concentre sur les priorités des autorités de poursuite pénale. En outre, le MROS fixe des axes prioritaires suivant la stratégie du DFJP en matière de criminalité et utilise les ressources à sa disposition de manière optimale.

- Le nombre de demandes d'informations basées sur l'art. 11a, al. 2 et 2^{bis}, LBA³⁶ adressées aux intermédiaires financiers ont augmenté d'environ 38 % en 2022, ce qui est dû essentiellement à l'introduction de l'art. 11, al. 2^{bis}, LBA en 2021. Cette évolution résulte aussi de la mise en œuvre de la stratégie adoptée par le MROS en 2020, qui vise à soutenir les autorités de poursuite pénale de façon optimale et requiert une analyse approfondie de certaines communications. Par conséquent, le MROS recueille plus fréquemment des informations auprès d'intermédiaires financiers n'ayant pas contribué directement à la communication (intermédiaires tiers).
- En 2022, le MROS a reçu 667 demandes d'informations d'autres autorités suisses, ce qui représente une hausse de 19 % par rapport à 2021. L'échange d'informations entre le MROS et d'autres autorités suisses ne cesse d'augmenter.

³⁶ L'art. 11a, al. 2 et 2^{bis}, LBA constitue la base légale permettant au MROS de demander des informations aussi aux intermédiaires tiers n'étant pas auteurs de la communication (cf. ch. 4.9).

Tableau 1

Résumé de l'exercice 2022 (1^{er} janvier 2022 – 31 décembre 2022)

| Nombre de communications | 2022 Absolu | 2022 Relatif |
|---|----------------|-----------------|
| Total des communications reçues | 7639 | 100,0 % |
| Communications traitées | 7175 | 93,9 % |
| Communications en cours d'analyse | 464 | 6,1 % |
| Type d'intermédiaire financier | | |
| Banques | 6999 | 91,63 % |
| Autres intermédiaires financiers | 163 | 2,13 % |
| Prestataires de services de paiement | 150 | 1,96 % |
| Cartes de crédit | 125 | 1,64 % |
| Maisons de jeu | 52 | 0,68 % |
| Gérants de fortune / Conseillers en placement | 45 | 0,59 % |
| Négociants en matières premières et métaux précieux | 24 | 0,31 % |
| Opérations de crédit, de leasing, d'affacturage et de financement à forfait | 22 | 0,29 % |
| Assurances | 21 | 0,27 % |
| Bureaux de change | 20 | 0,26 % |
| Fiduciaires | 8 | 0,10 % |
| Entreprises d'investissement | 8 | 0,10 % |
| Avocats et notaires | 2 | 0,03 % |
| Trustees | 0 | 0 % |
| Organisations d'autorégulation (OAR) / FINMA / CFMJ / Gespa | 0 | 0 % |

Le tableau 1 donne un aperçu des communications reçues par le MROS pendant l'année sous revue, mais pas de la totalité des communications traitées en 2022. À la fin de l'année 2021, 1080 communications étaient toujours en cours de traitement. Celles-ci ont été traitées durant l'année 2022, mais n'apparaissent pas dans le tableau ci-dessus (cf. ch. 4.10). Par ailleurs, 464 communications reçues durant l'année sous revue – et figurant dès lors dans le même tableau – étaient toujours en phase d'analyse au 31 décembre 2022³⁷.

³⁷ Le MROS a donc traité 8255 communications pendant l'année (7175 de l'année 2022 + 1080 encore en traitement à la fin de l'année précédente).

³⁸ La façon de compter les cas suspects a été adaptée avec l'introduction de goAML. Afin de permettre une comparaison avec les années précédentes, nous nous référons dans le graphique 1 au nombre moyen de relations d'affaires par communication de soupçons transmise au MROS par les intermédiaires financiers suisses pendant l'exercice 2019. Ce taux s'élève à 1,8. On peut ainsi estimer que les 7639 communications reçues par le MROS en 2022 correspondent à 13 750 relations d'affaires.

Tableau 2

| Dénonciations | 1232 | 100,0 % |
|--|------|---------|
| Au Ministère public de la Confédération | 79 | 6,4 % |
| Aux autorités de poursuite pénale cantonales | 1153 | 93,6 % |

Le tableau 2 donne un aperçu des dénonciations effectuées par le MROS auprès des autorités de poursuite pénale en 2022 (basées sur l'art. 23, al. 4, LBA). Dans le cadre de chaque dénonciation, le MROS transmet un rapport d'analyse contenant les informations recueillies. Celles-ci peuvent provenir de différentes autorités suisses et étrangères et de plusieurs communications de soupçons, lesquelles peuvent ne pas avoir été effectuées toutes la même année (cf. ch. 4.10).

4.2 Communications de soupçons

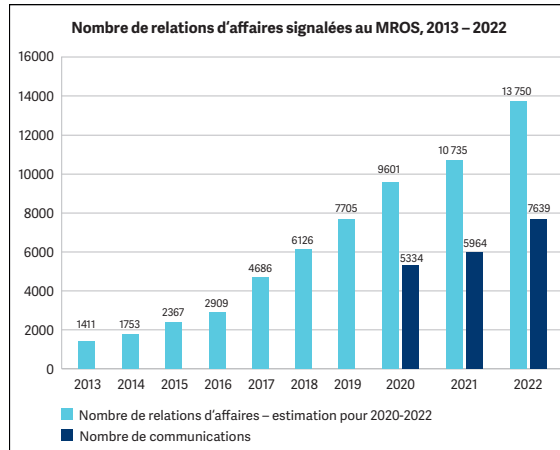
En 2022, le MROS a reçu 7639 communications de soupçons, ce qui correspond en moyenne à 30 communications par jour ouvrable et à une augmentation de 1675 par rapport à l'année précédente, soit une hausse de 28 %. La croissance a donc plus que doublé par rapport à l'année 2021 (+12 %) et représente la plus forte hausse depuis l'année du rapport 2018 (+31 %).

La croissance ininterrompue depuis dix ans du nombre de communications reçues se poursuit aussi en 2022 (cf. graphique 1). Pendant l'année sous revue, près de 13 750 relations d'affaires ont fait l'objet d'une communication au MROS, alors qu'en 2014, elles n'étaient que 1411³⁸. Le nombre de relations d'affaires signalées chaque année a donc été pratiquement multiplié par dix entre 2014 et 2022. Cette évolution est due à plusieurs facteurs, dont les principaux sont la sensibilité accrue des intermédiaires financiers à l'égard du blanchiment d'argent, les modifications législatives, notamment en lien avec la définition du soupçon fondé, ainsi que les progrès de la numé-

risation (par ex. outils améliorés pour la surveillance des transactions et l'analyse interne).

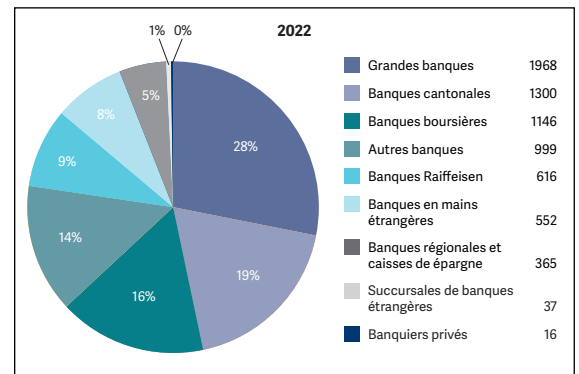
stabilité. Toutefois, la proportion des banques n'a cessé d'augmenter ces dix dernières années (en 2012, seulement 66,2% des communications provenaient de banques³⁹).

Graphique 1



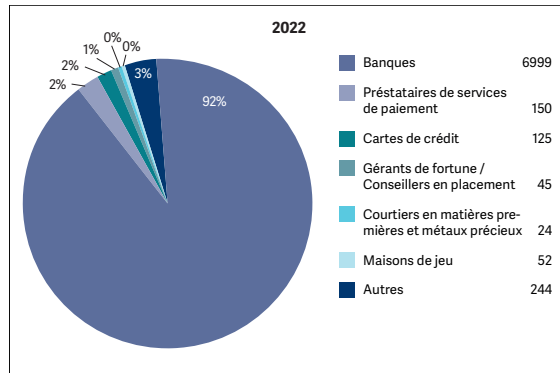
Le graphique 3 qui suit illustre le nombre de communications adressées selon le type de banque⁴⁰.

Graphique 3



4.3 Communications de soupçons par secteur d'activité des intermédiaires financiers

Graphique 2



- Près de 92% des communications de soupçons ont été effectuées par des banques (+2% par rapport à 2021).
- Par rapport à l'exercice précédent, la répartition des divers intermédiaires financiers par secteur d'activité montre toujours une grande

³⁹ Cf. Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent: *rapport annuel 2012*, mai 2013, p. 5.

⁴⁰ Les types de banques correspondent à la classification de la Banque Nationale Suisse (BNS).

Tableau 3
Comparaison des années 2013 à 2022⁴¹

| Type d'intermédiaire financier | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2022 en chiffres absolus | Moyenne 2013–2022 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------|-------------------|
| Banques | 79,6% | 85,3% | 91,3% | 86,0% | 91,0% | 88,8% | 89,9% | 89,5% | 90,0% | 91,6% | 6999 | 88,3% |
| Autres intermédiaires financiers ⁴² | 0,1% | 0,2% | 0,2% | 0,7% | 0,4% | 2,3% | 0,6% | 2,3% | 2,1% | 2,1% | 163 | 1,1% |
| Prestataires de services de paiement | 5,2% | 6,1% | 2,4% | 4,4% | 3,1% | 4,4% | 4,0% | 3,5% | 2,5% | 2,0% | 150 | 3,8% |
| Cartes de crédit | 1,0% | 0,5% | 0,5% | 0,7% | 0,3% | 1,2% | 1,3% | 1,6% | 1,7% | 1,6% | 125 | 1,0% |
| Maisons de jeu | 0,6% | 0,5% | 0,1% | 0,5% | 0,6% | 0,5% | 0,7% | 0,5% | 0,5% | 0,7% | 52 | 0,5% |
| Gérants de fortune | 5,2% | 2,3% | 1,9% | 2,2% | 1,9% | 1,0% | 0,9% | 0,8% | 1,0% | 0,6% | 45 | 1,8% |
| Négociants en matières premières et métaux précieux | 0,7% | 0,2% | 0,3% | 0,1% | 0,2% | | 0,3% | 0,2% | 0,5% | 0,3% | 24 | 0,3% |
| Opérations de crédit, de leasing, d'affacturage et de financement à forfait | 0,3% | 0,2% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,4% | 0,3% | 0,3% | 22 | 0,3% |
| Assurances | 1,3% | 0,6% | 0,5% | 3,1% | 0,5% | 0,6% | 0,3% | 0,4% | 0,3% | 0,3% | 21 | 0,8% |
| Bureaux de change | | | | | | | | 0,1% | 0,1% | 0,3% | 20 | 0,2% |
| Fiduciaires | 4,9% | 2,8% | 2,0% | 1,5% | 1,1% | 0,7% | 0,8% | 0,6% | 0,5% | 0,1% | 8 | 1,5% |
| Entreprises d'investissement | 0,1% | 0,6% | 0,1% | 0,1% | 0,3% | 0,1% | 0,3% | 0,0% | 0,2% | 0,1% | 8 | 0,2% |
| Avocats et notaires | 0,6% | 0,6% | 0,3% | 0,2% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,0% | 2 | 0,2% |
| Négoce de devises | 0,4% | | | 0,1% | | | 0,3% | 0,0% | | | 0 | 0,2% |
| OAR | | 0,1% | | | | | 0,1% | 0,0% | | | 0 | 0,1% |
| Autorités (FINMA / CFMJ / GESPA) | | 0,1% | | | | | | | 0,1% | | 0 | 0,1% |
| Distributeurs de fonds de placement | | | | | 0,1% | | | | | | 0 | 0,1% |
| Trustees | | | | | | | | 0,1% | 0,1% | | 0 | 0,1% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 7639 | 100% |

⁴¹ Les chiffres absolus pour les années 2013 à 2021 sont publiés dans les *rapports annuels du MROS* des années correspondantes.

⁴² La catégorie «Autres intermédiaires financiers» regroupe notamment ceux qui possèdent une autorisation Fintech de la FINMA ainsi que les Virtual Asset Service Providers (VASP). Par VASP, on entend les crypto-bourses, les dépositaires de portefeuilles, les fournisseurs de services financiers en lien avec l'émission, l'offre et la vente de valeurs patrimoniales virtuelles et d'autres modèles d'affaires possibles.

Tableau 4

Comparaison des années 2013 à 2022⁴³

| Types de banques | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2022 en chiffres absolus | Moyenne 2013–2022 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------|-------------------|
| Grandes banques | 28,9% | 31,7% | 35,3% | 31,1% | 26,3% | 26,7% | 28,2% | 34,1% | 29,5% | 28,1% | 1968 | 30,0% |
| Banques cantonales | 6,4% | 5,0% | 5,8% | 7,6% | 5,2% | 5,5% | 5,3% | 14,0% | 14,5% | 18,6% | 1300 | 8,8% |
| Banques boursières | 10,2% | 10,6% | 14,0% | 12,4% | 12,7% | 20,8% | 25,1% | 10,7% | 16,8% | 16,4% | 1146 | 15,0% |
| Autres banques | 20,5% | 14,3% | 9,9% | 12,9% | 9,6% | 9,5% | 8,6% | 16,3% | 17,1% | 14,3% | 999 | 13,3% |
| Banques Raiffeisen | 7,0% | 9,0% | 5,8% | 6,2% | 3,9% | 3,2% | 3,1% | 7,2% | 7,3% | 8,8% | 616 | 6,2% |
| Banques en mains étrangères | 21,4% | 25,6% | 26,6% | 26,3% | 39,8% | 31,0% | 26,9% | 12,5% | 8,3% | 7,9% | 552 | 22,6% |
| Banques régionales et caisses d'épargne | 0,5% | 0,9% | 0,5% | 1,2% | 0,6% | 1,1% | 1,3% | 3,5% | 5,8% | 5,2% | 365 | 2,1% |
| Succursales de banques étrangères | 0,4% | 0,2% | 0,3% | 0,1% | 0,1% | 0,3% | 0,2% | 1,6% | 0,7% | 0,5% | 37 | 0,4% |
| Banquiers privés | 4,6% | 2,6% | 1,8% | 2,3% | 1,7% | 1,9% | 1,3% | 0,2% | 0,1% | 0,2% | 16 | 1,7% |
| Établissements à statut particulier | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 6999 | 100,0% |

4.4 Bases légales des communications

différencié en fonction du type d'établissement, comme l'illustre le tableau 5.

Parmi les communications reçues au cours de la période sous revue, 4794 relevaient de l'obligation de communiquer au sens de l'art. 9, al. 1, let. a, LBA⁴⁴ (62,8%) et 2497 du droit de communiquer au sens de l'art. 305^{ter}, al. 2, CP⁴⁵ (32,7%). Par ailleurs, 348 communications ont également été adressées au titre de l'art. 9, al. 1, let. b, LBA⁴⁶ (4,6%).

L'année 2021 mise à part, les communications effectuées au titre de l'art. 9, al. 1, let. a, LBA, ont augmenté continuellement depuis 2016. Comme la grande majorité des communications reçues par le MROS provient des banques, cette tendance illustre surtout le comportement du secteur bancaire. Néanmoins, le recours à l'art. 9, al. 1, let. a, LBA ou à l'art. 305^{ter}, al. 2, CP est très

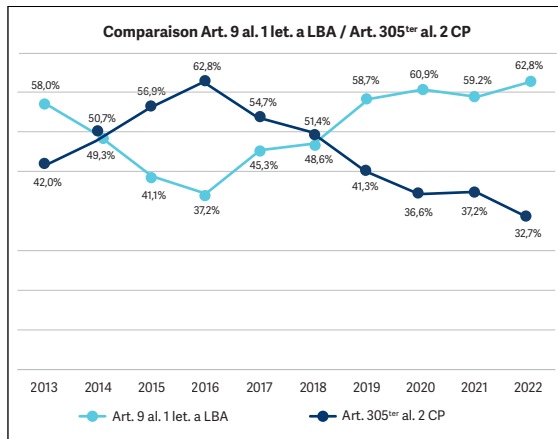
⁴³ Les chiffres absolus pour les années 2013 à 2021 sont publiés dans les *rapports annuels du MROS* des années correspondantes.

⁴⁴ Art. 9, al. 1, let. a, LBA: l'intermédiaire financier informe immédiatement le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent au sens de l'art. 23 (bureau de communication) s'il sait ou présume, sur la base de soupçons fondés, que les valeurs patrimoniales impliquées dans la relation d'affaires: (1.) ont un rapport avec une des infractions mentionnées aux art. 260^{ter} ou 305^{bis} CP, (2.) proviennent d'un crime ou d'un délit fiscal qualifié au sens de l'art. 305^{bis}, ch. 1^{bis}, CP, (3.) sont soumises au pouvoir de disposition d'une organisation criminelle ou terroriste, (4.) servent au financement du terrorisme (art. 260^{quinquies}, al. 1, CP).

⁴⁵ Art. 305^{ter}, al. 2, CP: les personnes visées à l'al. 1 ont le droit de communiquer au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent de l'Office fédéral de la police les indices fondant les soupçons que des valeurs patrimoniales proviennent d'un crime ou d'un délit fiscal qualifié au sens de l'art. 305^{bis}, ch. 1^{bis}.

⁴⁶ Art. 9, al. 1, let. b, LBA: l'intermédiaire financier informe immédiatement le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent au sens de l'art. 23 (bureau de communication) s'il rompt des négociations visant à établir une relation d'affaires en raison de soupçons fondés conformément à la let. a.

Graphique 4



Graphique 5

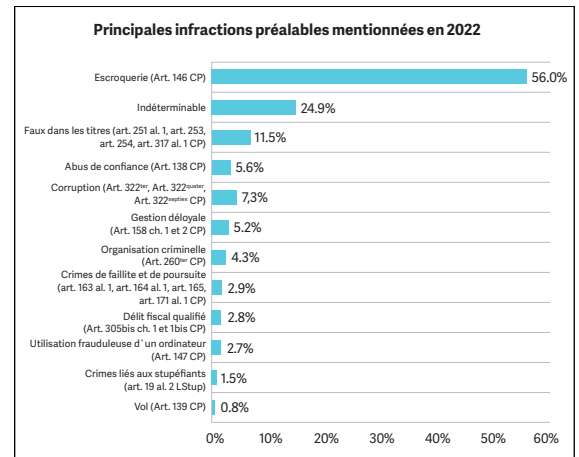


Tableau 5

| Type de banques | Art. 9, al. 1, let. a, LBA | en % | Art. 305 ^{ter} , al. 2, CP | en % | Autres | en % | Total |
|---|----------------------------|--------------|-------------------------------------|--------------|------------|-------------|-------------|
| Grandes banques | 746 | 37,9% | 1199 | 60,9% | 23 | 1,2% | 1968 |
| Autres banques | 791 | 79,2% | 188 | 18,8% | 20 | 2,0% | 999 |
| Banques cantonales | 1041 | 80,1% | 238 | 18,3% | 21 | 1,6% | 1300 |
| Banques en mains étrangères | 311 | 56,3% | 212 | 38,4% | 29 | 5,3% | 552 |
| Banques boursières | 706 | 61,6% | 237 | 20,7% | 203 | 17,7% | 1146 |
| Banques Raiffeisen | 582 | 94,5% | 25 | 4,1% | 9 | 1,5% | 616 |
| Banques régionales et caisses d'épargne | 220 | 60,3% | 140 | 38,4% | 5 | 1,4% | 365 |
| Succursales de banques étrangères | 6 | 16,2% | 30 | 81,1% | 1 | 2,7% | 37 |
| Banquiers privés | 6 | 37,5% | 9 | 56,3% | 1 | 6,3% | 16 |
| Total général | 4409 | 63,0% | 2278 | 32,5% | 312 | 4,5% | 6999 |

4.5 Infractions présumées

Le tableau 5 indique le taux de mention d'une infraction présumée parmi les communications reçues en 2022.⁴⁷

- Le graphique 5 qui précède ne montre que peu de variations significatives par rapport à 2021. Les trois infractions présumées les plus fréquemment mentionnées (y compris lorsqu'il s'agit de la mention «indéterminable») restent identiques, quoique la fréquence de leur mention diffère légèrement. Les sept infractions

présumées les plus fréquemment mentionnées restent également identiques. Quoiqu'elles apparaissent dans un ordre un peu différent de 2021, la fréquence de ces mentions ne change pas de façon substantielle.

- L'escroquerie est de loin l'infraction présumée la plus souvent évoquée. En 2022, elle occupe une proportion similaire (56%) à l'année précédente (55%).
- Il faut se garder d'inférer des données qui précèdent des conclusions trop précises sur la nature des infractions présumées au blanchi-

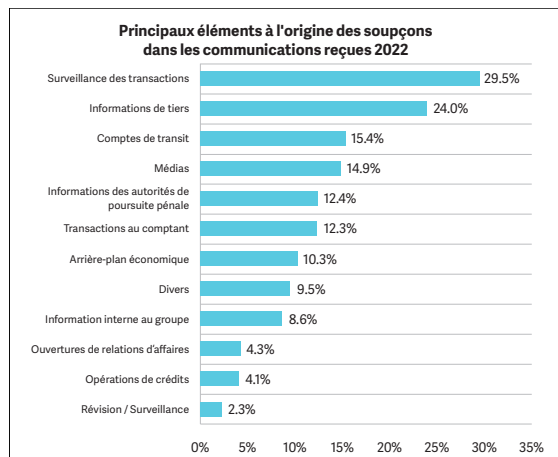
⁴⁷ Remarque: depuis 2020, l'intermédiaire financier peut indiquer plusieurs infractions présumées dans sa communication, ce qui n'était pas possible auparavant. Par conséquent, s'il est possible de déterminer la proportion de telle ou telle infraction dans les communications, la comparaison avec les chiffres des années antérieures à 2020 ne produit pas de résultat pertinent.

ment d'argent survenant en Suisse. Les informations présentées ici indiquent simplement les infractions soupçonnées par les intermédiaires financiers au moment où ceux-ci effectuent leurs communications de soupçons. Les données présentées ici ne tiennent ni compte des montants suspects, ni du nombre de relations d'affaires, ni du nombre de comptes signalés. L'analyse réalisée par le MROS peut établir des soupçons d'une nature différente. Une analyse plus fine des différents types d'infractions préalables a été réalisée sous l'égide du GCBF en 2021, analyse à laquelle nous nous permettons de vous renvoyer⁴⁸.

4.6 Éléments à l'origine des soupçons

Le graphique 6 ci-dessous indique le taux de mention des éléments à l'origine des soupçons parmi les communications reçues en 2022⁴⁹.

Graphique 6



- Au cours de l'année sous revue également, la surveillance des transactions est l'élément à l'origine des soupçons qui est le plus souvent mentionné (29,5% en 2022, contre 32,7% en 2021 et 36,2% en 2020).

⁴⁸ Cf. Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF): *Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse*, octobre 2021, pp. 17–28.

⁴⁹ Remarque: contrairement à ce qui prévalait avant 2020, le nouveau système d'information goAML permet aux intermédiaires financiers de signaler plusieurs éléments qui les ont portés à concevoir des soupçons. Par contre, il n'est plus possible d'effectuer une comparaison précise de ces chiffres avec ceux des années antérieures à 2020.

⁵⁰ Loi fédérale interdisant les groupes «Al-Qaïda», «État islamique» et les organisations apparentées, RS 122, entièrement abrogée le 1^{er} décembre 2022.

⁵¹ Art. 322^{ter}, 322^{quater} ou 322^{septies} CP.

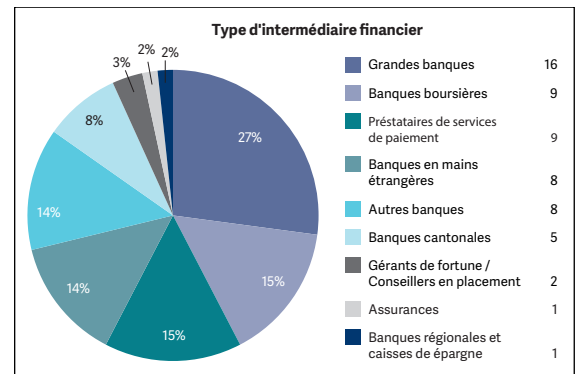
4.7 Financement du terrorisme

Pendant l'année sous revue, 59 communications ont été adressées au MROS pour signaler un soupçon de financement du terrorisme et/ou d'infraction à la loi fédérale interdisant les groupes «Al-Qaïda», «État islamique» et les organisations apparentées⁵⁰, soit 0,8% de l'ensemble des communications reçues. Ces 59 communications sont également associées à d'autres infractions préalables, à savoir l'appartenance à une organisation criminelle ou terroriste (18 cas), la corruption⁵¹ (6 cas), l'escroquerie (6 cas), tandis que d'autres infractions préalables supposées sont mentionnées dans plusieurs cas.

L'élément à l'origine des soupçons qui est le plus souvent cité par les intermédiaires financiers pour ces communications sont des articles de presse (24 cas), suivis par la surveillance des transactions (18 cas), des informations de tiers (14 cas), tandis que d'autres éléments encore sont cités dans plusieurs cas.

La majorité des communications (47) ont été adressées par des banques (cf. graphique 7). Neuf communications ont été effectuées par des prestataires de services de paiement, deux par des gérants de fortune et une par une assurance.

Graphique 7



Parmi ces 59 communications reçues en 2022, cinq ont fait l'objet d'une dénonciation aux autorités de poursuite pénale compétentes

4.8 Criminalité organisée

En 2022, le MROS a reçu 328 communications mentionnant des soupçons de liens avec une organisation criminelle ou terroriste, soit 4,3% du total des communications reçues. La majorité (87,8%) d'entre elles ont été transmises au MROS par des banques.

Graphique 8

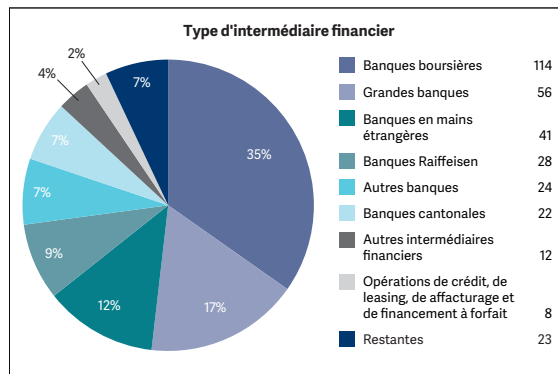


Tableau 6

| Principales autres infractions préalables mentionnées dans les communications de soupçons en lien avec une organisation criminelle ou terroriste | Nombre de mentions | En % |
|--|--------------------|------|
| Escroquerie (art. 146 CP) | 103 | 31% |
| Faux dans les titres (art. 251, ch. 1, 253, 254, 317, ch. 1, CP) | 38 | 12% |
| Corruption (art. 322 ^{ter} , 322 ^{quater} , 322 ^{septies} CP) | 30 | 9% |
| Loi sur les stupéfiants (art. 19, al. 2, LStup) | 22 | 7% |

⁵² Art. 11a, al. 1, LBA: lorsque le bureau de communication a besoin d'informations supplémentaires pour l'analyse d'une communication reçue en vertu de l'art. 9 de la présente loi ou de l'art. 305^{ter}, al. 2, CP, l'intermédiaire financier auteur de la communication doit, pour autant qu'il dispose de ces informations, les lui fournir sur demande.

⁵³ Art. 11a, al. 2, LBA: lorsque l'analyse montre qu'outre l'intermédiaire financier auteur de la communication, d'autres intermédiaires financiers prennent part ou ont pris part à une transaction ou à une relation d'affaires, les intermédiaires financiers concernés doivent fournir toutes les informations y afférentes au bureau de communication à la demande de ce dernier, pour autant qu'ils disposent de ces informations.

⁵⁴ Art. 11a, al. 2^{bis}, LBA: lorsque l'analyse des informations en provenance d'un homologue étranger montre que des intermédiaires financiers au sens de la présente loi prennent part ou ont pris part à une transaction ou à une relation d'affaires en lien avec lesdites informations, les intermédiaires financiers concernés doivent fournir toutes les informations y afférentes au bureau de communication à la demande de ce dernier, pour autant qu'ils disposent de ces informations.

| Principales autres infractions préalables mentionnées dans les communications de soupçons en lien avec une organisation criminelle ou terroriste | Nombre de mentions | En % |
|--|--------------------|------|
| Extorsion et chantage (art. 156 CP) | 21 | 6% |
| Financement du terrorisme (art. 260 ^{quinquies} CP) | 17 | 5% |
| Délit fiscal qualifié (art. 305 ^{bis} , ch. 1 et 1 ^{bis} , CP) | 16 | 5% |
| Gestion déloyale (art. 158, ch. 1 et 2, CP) | 10 | 3% |
| Abus de confiance (art. 138 CP) | 10 | 3% |

Tableau 7

| Éléments à l'origine du soupçon mentionnés dans les communications de soupçons en lien avec une organisation criminelle ou terroriste | Nombre de mentions | En % |
|---|--------------------|------|
| Médias | 113 | 34% |
| Information de tiers | 79 | 24% |
| Surveillance des transactions | 74 | 23% |
| Information des autorités de poursuite pénale | 53 | 16% |
| Ouverture d'une relation d'affaires | 34 | 10% |
| Divers | 26 | 8% |
| Contexte économique peu clair | 21 | 6% |
| Comptes de passage | 17 | 5% |
| Opérations de crédit | 17 | 5% |

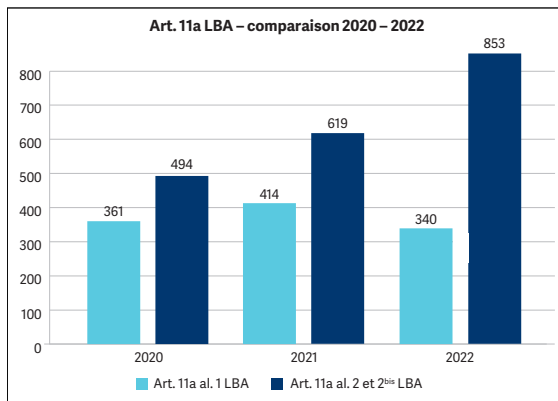
Parmi les 328 communications de l'année sous revue, 43 ont fait l'objet d'une dénonciation aux autorités de poursuite pénale compétentes.

4.9 Art. 11a LBA, remise d'informations

Par rapport à 2021, les demandes fondées sur l'art. 11a, al. 1, LBA⁵² sont en légère baisse (17%). En revanche, le nombre de demandes adressées en vertu de l'art. 11a, al. 2⁵³ et 2^{bis}, LBA⁵⁴ à des

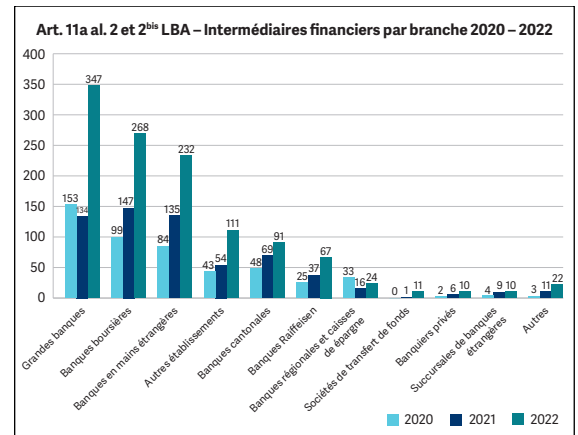
intermédiaires financiers n'ayant pas transmis de communications de soupçons a augmenté (+38%), ce qui s'explique avant tout par l'introduction de l'art. 11a, al. 2^{bis}, LBA en 2021. Cette évolution résulte aussi de la mise en œuvre de la stratégie adoptée par le MROS en 2020, qui vise à soutenir les autorités de poursuite pénale de façon optimale et requiert une analyse approfondie de certaines communications⁵⁵. Par conséquent, le MROS recueille plus fréquemment des informations auprès d'intermédiaires financiers n'ayant pas contribué directement à la communication (intermédiaires tiers).

Graphique 9



La répartition par type de banque des requêtes adressées aux intermédiaires financiers en vertu de l'art. 11a, al. 2 et 2^{bis}, LBA montre que leur nombre a augmenté dans toutes les catégories. La majeure partie des requêtes étaient adressées aux grandes banques, aux banques boursières ou aux banques en mains étrangères.

Graphique 10



4.10 Dénonciations aux autorités de poursuite pénale

En 2022, le MROS a transmis 1232 dénonciations aux autorités de poursuite pénale (basées sur l'art. 23, al. 4, LBA). Ce chiffre est inférieur de 17% à celui de l'année précédente (2021: 1486).

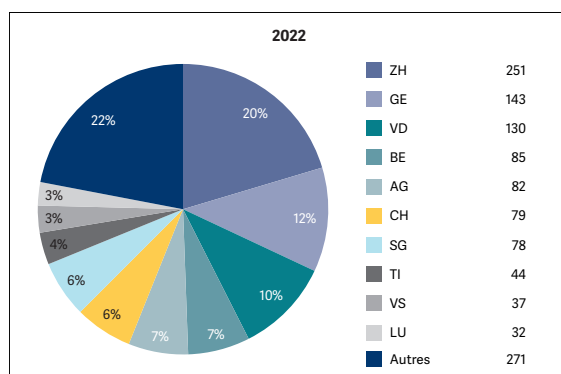
Les 1232 dénonciations transmises en 2022 comprenaient des informations provenant de :

- 1205 communications reçues en 2022
- 459 communications reçues en 2021
- 14 communications reçues en 2020
- 26 relations d'affaires signalées en 2019
- 8 relations d'affaires signalées en 2018
- 2 relations d'affaires signalées en 2017
- 1 relation d'affaires signalée en 2016

Le graphique 11 ci-dessous indique à quelles autorités de poursuite pénale le MROS a transmis ces 1232 dénonciations en 2022 :

⁵⁵ Cf. Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), *rapport annuel 2020*, ch. 2.

Graphique 11



- Comme en 2021, les cantons de Zurich, de Vaud et de Genève sont les principaux destinataires des dénonciations du MROS. Le MPC (désigné par «CH» sur le graphique 11) vient en sixième position, après les cantons de Berne et d'Argovie (alors qu'il occupait la quatrième place les deux années précédentes). La taille du secteur financier des différents cantons influence notablement cette répartition.

- Les dénonciations adressées au MPC portent le plus souvent sur des faits de blanchiment associé à des infractions préalables commises à l'étranger. Elles présentent un degré de complexité supérieur et les informations qui les composent sont fréquemment tirées de différentes communications. Au contraire, dans les transmissions aux autorités cantonales de poursuite pénale, la source d'une dénonciation consiste plus généralement en une seule communication de soupçons.
- La comparaison avec les années antérieures à 2020 n'est guère pertinente : jusqu'alors, chaque transmission à une autorité de poursuite pénale correspondait à une communication portant sur une relation d'affaires. Depuis l'introduction du système d'information goAML, les dénonciations peuvent comprendre plusieurs communications portant sur plusieurs relations d'affaires. Les informations transmises peuvent également être tirées d'autres sources que les communications.

Tableau 8

Comparaison des années 2013 à 2022

| Autorité | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2022 en chiffres absolus | Moyenne 2013–2022 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------------|-------------------|
| ZH | 18,4% | 12,4% | 13,5% | 12,0% | 10,2% | 12,8% | 14,3% | 18,9% | 21,1% | 20,4% | 251 | 15,4% |
| VD | 2,4% | 2,5% | 2,6% | 3,1% | 1,8% | 4,3% | 5,5% | 11,1% | 11,6% | 10,6% | 130 | 5,5% |
| GE | 15,0% | 12,7% | 8,4% | 14,9% | 12,8% | 14,1% | 15,0% | 11,5% | 11,3% | 11,6% | 143 | 12,7% |
| CH | 34,2% | 44,7% | 53,4% | 38,1% | 52,6% | 48,4% | 39,9% | 9,0% | 9,1% | 6,4% | 79 | 33,6% |
| BE | 1,6% | 4,6% | 1,8% | 3,0% | 1,6% | 1,8% | 3,3% | 7,5% | 6,7% | 6,9% | 85 | 3,9% |
| AG | 1,3% | 1,8% | 1,5% | 2,6% | 1,2% | 1,6% | 1,5% | 5,3% | 5,2% | 6,7% | 82 | 2,9% |
| TI | 12,5% | 7,3% | 6,5% | 6,0% | 6,0% | 3,3% | 3,3% | 5,0% | 4,8% | 3,6% | 44 | 5,8% |
| SG | 1,7% | 3,0% | 2,0% | 2,2% | 2,4% | 1,3% | 1,2% | 3,5% | 4,0% | 6,3% | 78 | 2,8% |
| FR | 0,5% | 0,2% | 0,6% | 0,6% | 1,4% | 1,6% | 1,5% | 2,7% | 3,1% | 2,1% | 26 | 1,4% |
| LU | 1,5% | 1,8% | 1,0% | 1,4% | 1,4% | 0,8% | 1,8% | 3,5% | 2,9% | 2,6% | 32 | 1,9% |
| ZG | 1,2% | 1,3% | 1,5% | 1,2% | 0,6% | 1,9% | 1,9% | 2,5% | 2,6% | 2,2% | 27 | 1,7% |
| VS | 1,1% | 1,0% | 0,5% | 1,0% | 1,2% | 1,4% | 0,8% | 2,7% | 2,4% | 3,0% | 37 | 1,5% |
| BS | 2,2% | 1,2% | 1,3% | 3,3% | 2,0% | 0,9% | 0,9% | 2,6% | 2,3% | 2,3% | 28 | 1,9% |
| TG | 0,7% | 1,1% | 0,8% | 1,5% | 0,7% | 0,8% | 1,3% | 3,0% | 2,1% | 2,6% | 32 | 1,5% |
| SO | 1,1% | 0,7% | 0,4% | 4,2% | 0,4% | 1,1% | 1,2% | 1,9% | 2,0% | 2,1% | 26 | 1,5% |
| NE | 0,7% | 0,9% | 1,1% | 0,9% | 1,0% | 1,2% | 1,4% | 2,3% | 1,9% | 1,7% | 21 | 1,3% |

| Autorité | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2022 en chiffres absolus | Moyenne 2013-2022 |
|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|-------------------|
| BL | 0,8% | 0,5% | 1,5% | 1,5% | 1,2% | 0,8% | 2,9% | 2,1% | 1,7% | 2,3% | 28 | 1,5% |
| SZ | 0,6% | 0,2% | 0,5% | 0,8% | 0,5% | 0,3% | 0,4% | 1,0% | 1,1% | 1,9% | 23 | 0,7% |
| GR | 0,9% | 1,0% | 0,6% | 0,3% | 0,5% | 0,3% | 0,4% | 1,5% | 1,0% | 1,1% | 13 | 0,8% |
| JU | 0,2% | 0,6% | 0,0% | 0,3% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,3% | 1,0% | 0,2% | 3 | 0,3% |
| AR | 0,2% | 0,2% | 0,1% | 0,3% | 0,2% | 0,2% | 0,3% | 0,6% | 0,8% | 1,3% | 16 | 0,4% |
| SH | 0,6% | 0,3% | 0,1% | 0,5% | 0,3% | 0,1% | 0,3% | 0,5% | 0,5% | 0,6% | 7 | 0,4% |
| NW | 0,4% | 0,1% | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,7% | 0,2% | 0,3% | 0,4% | 0,6% | 8 | 0,3% |
| GL | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,1% | 0,1% | 0,2% | 0,0% | 0,2% | 0,1% | 0,4% | 5 | 0,1% |
| OW | 0,0% | 0,0% | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,3% | 0,2% | 0,1% | 0,2% | 2 | 0,1% |
| UR | 0,0% | 0,1% | 0,0% | 0,2% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,3% | 0,1% | 0,2% | 3 | 0,1% |
| AI | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,1% | 0,2% | 3 | 0,0% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 1232 | 100,0% |

Légende

| | | | |
|-----------------|--------------------------------------|-----------|-------------|
| AG | Argovie | NW | Nidwald |
| AI | Appenzell Rhodes-Intérieures | OW | Obwald |
| AR | Appenzell Rhodes-Extérieures | SG | Saint-Gall |
| BE | Berne | SH | Schaffhouse |
| BL | Bâle-Campagne | SO | Soleure |
| BS | Bâle-Ville | SZ | Schwyz |
| CH / MPC | Ministère public de la Confédération | TG | Thurgovie |
| FR | Fribourg | TI | Tessin |
| GE | Genève | UR | Uri |
| GL | Glaris | VD | Vaud |
| GR | Grisons | VS | Valais |
| JU | Jura | ZG | Zoug |
| LU | Lucerne | ZH | Zurich |
| NE | Neuchâtel | | |

4.11 Échanges avec les homologues étrangers (CRF)

Le MROS et ses homologues étrangers, c'est-à-dire les autres CRF, peuvent échanger par la voie de l'assistance administrative des informations concernant la lutte contre le financement du terrorisme, le blanchiment d'argent, les infractions préalables au blanchiment d'argent et la criminalité organisée. Lorsque le MROS reçoit des communications de soupçons impliquant des personnes physiques ou morales étrangères, il a la possibilité de demander des informations au sujet de ces personnes aux CRF des pays

concernés. Les renseignements obtenus sont importants pour l'analyse du MROS, car la plupart des communications de soupçons lui parvenant présentent des éléments d'extranéité. En 2022, le MROS a adressé 262 demandes d'informations à 66 CRF différentes.

Le MROS a reçu à son tour 851 demandes de 89 pays en 2022, soit une augmentation de 8,5% (2021: 784 demandes de 87 pays). L'élargissement en 2021 des compétences du MROS en matière de demande de remises d'informations et l'utilisation de ces compétences pour répondre à des demandes émanant des autorités étrangères constitue la raison principale de cette hausse. Durant l'année sous revue, le MROS a traité 521 des 851 demandes reçues, soit 61,2%. En outre, il a également répondu en 2022 à 149 demandes qui lui avaient été adressées en 2021. Au total, le MROS a donc traité 670 demandes d'information en 2022. Même si cet élément ne ressort pas des chiffres présentés ici, il convient de noter que la substance de ces réponses est désormais enrichie plus souvent d'informations financières pertinentes, du fait des compétences nouvelles évoquées précédemment. Le traitement des demandes génère donc des tâches plus complexes et plus longues que par le passé.

Les informations spontanées sont des informations communiquées par un homologue étranger qui présentent un lien avec la Suisse et n'ont pas été précédées par une demande, ou, à l'inverse, des informations adressées par la CRF suisse à

des homologues étrangers. Durant l'année sous revue, le MROS a reçu 709 informations spontanées de 50 pays (contre 527 de 42 pays en 2021) et en a envoyé 178 à 56 CRF étrangères (contre 399 à 69 CRF en 2021).

4.12 Échanges avec les autorités nationales

Les échanges d'informations auxquels procède le MROS ne s'effectuent pas uniquement avec des homologues étrangers, mais également avec d'autres autorités suisses, comme les autorités de surveillance, ou d'autres autorités actives dans la lutte contre le blanchiment d'argent, les infractions préalables au blanchiment d'argent, la criminalité organisée ou le financement du terrorisme. Le MROS est habilité à échanger des informations avec ces autorités aux conditions de l'art. 29 LBA. Depuis 2020, ces échanges ont acquis une importance nouvelle, à la fois du point de vue de leur contenu et de la charge qu'ils représentent pour le MROS.

En 2022, le MROS a été sollicité à 667 reprises par 31 autorités helvétiques qui lui demandaient des informations à propos de comptes bancaires, de personnes et de sociétés particulières, dans le cadre d'enquêtes sur des faits de blanchiment d'argent, de criminalité organisée ou de financement du terrorisme. Dans près de 82 % des cas, ces demandes émanaient de polices cantonales ou de la Police judiciaire fédérale. Ces 667 demandes d'informations correspondent à une augmentation de 19 % par rapport à l'exercice précédent (561 demandes). En outre, en 2022, le MROS a reçu 109 informations spontanées de la part des autorités suisses (2021: 77).

De son côté, le bureau de communication a transmis 177 informations spontanées à d'autres autorités suisses actives dans la surveillance en matière d'opérations financières ou dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Le MROS peut également requérir les informations dont il a besoin pour effectuer ses analyses auprès d'autres autorités fédérales, cantonales et communales. Ces demandes ne sont pas répertoriées dans les chiffres ci-dessus.

5. Typologies

Le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est complexe et varié. Le MROS sert de plaque tournante dans ce système; par sa fonction, il peut apporter une contribution substantielle pour donner une image complète dans des situations où les informations disponibles sont fragmentées. L'efficacité de son travail dépend entièrement de la collaboration de tous les acteurs impliqués, notamment des intermédiaires financiers, des négociants, des autorités de surveillance et de poursuite pénale, et des CRF partenaires étrangères. Le but de ce chapitre est d'illustrer, à l'aide d'exemples concrets, la plus-value de cette image globale, qui représente bien plus que l'addition des points de vue individuels et limités des différents acteurs.

5.1 Demandes «on behalf of»

5.1.1 Principes en matière de partage d'informations

En vertu de l'art. 30 LBA, le MROS peut échanger des informations avec ses partenaires étrangers, les CRF. Cette assistance administrative internationale se fonde sur les principes du Groupe Egmont⁵⁶. En principe, l'échange d'informations entre les CRF est un instrument que le MROS utilise pour analyser les communications de soupçons. Cependant, les autorités de poursuites pénales peuvent elles aussi, par l'intermédiaire du MROS, recourir à cet instrument (par ex. pour

préparer des demandes d'entraide judiciaire). On nomme ce processus *demande «on behalf of»*, qui peut aussi s'appliquer si une procédure pénale a déjà été ouverte en Suisse.

5.1.2 Cas d'illustration

Illustrons le processus «on behalf of» à travers deux exemples concrets survenus en 2022. Les deux demandes «on behalf of» ont été adressées dans le cadre de procédures pénales en cours auprès du MPC. L'objectif principal était de recevoir des informations permettant d'aider le MPC à mieux définir les éventuelles étapes suivantes de la procédure.

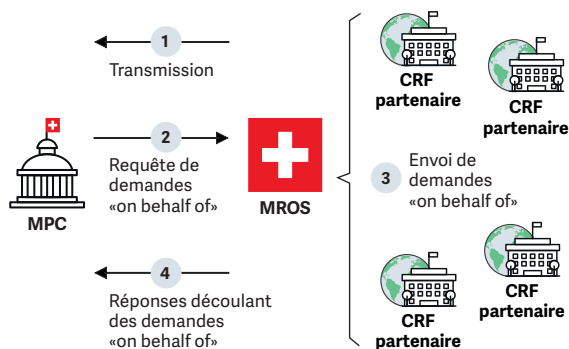
La première procédure pénale se base sur des informations communiquées que le MROS a transmises au MPC en vertu de l'art. 23, al. 4, LBA. Une telle transmission n'est toutefois pas une condition sine qua non pour adresser une demande «on behalf of». Le MROS a opté pour cette transmission étant donné qu'il s'agissait vraisemblablement d'un cas de blanchiment d'argent international.

Les analyses ont montré divers paiements en provenance et à destination de l'étranger. Afin de pouvoir évaluer si une demande d'entraide judiciaire internationale adressée aux États concernés était judicieuse, le MROS a proposé une demande «on behalf of» au MPC. De telles demandes ont ensuite été envoyées à quatre CRF partenaires étrangères. Le MROS a ensuite envoyé les réponses obtenues au MPC.

⁵⁶ Principes pour l'échange d'information entre les cellules de renseignements financiers, juillet 2013 (révisé en mai 2022), disponible [ici](#).

Parallèlement à l'envoi de ces demandes, un projet d'Eurojust⁵⁷ sur le même cas de corruption a été lancé. La Suisse y participe avec d'autres États (ces États ne sont pas les mêmes que ceux qui ont reçu des demandes «on behalf of»). Sur la base des réponses aux demandes «on behalf of», il a été possible de définir quels États pourraient être potentiellement intégrés au projet d'Eurojust pour une deuxième étape et à quel point l'envoi d'une demande d'entraide judiciaire internationale serait opportune.

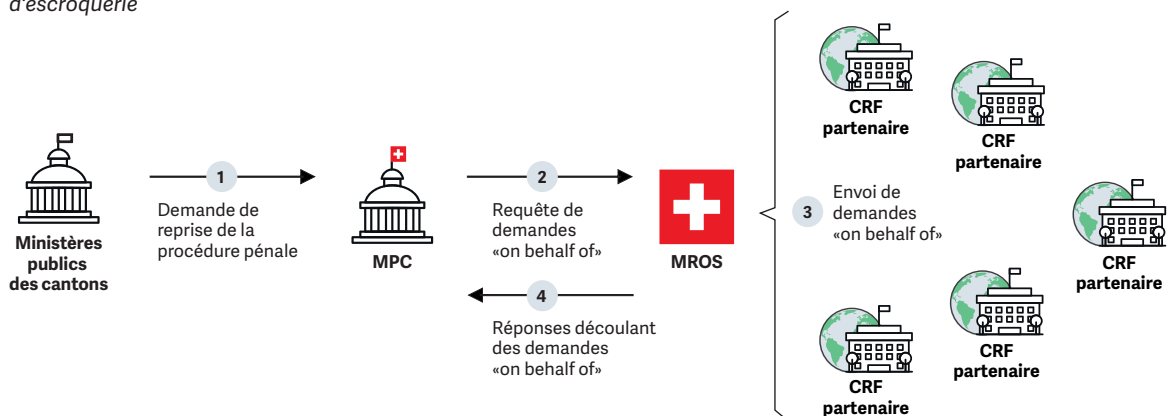
Fig. 1: demandes «on behalf of» dans le cadre d'un cas de corruption



Le deuxième cas présente un nombre important de personnes domiciliées en Europe (et en Suisse) qui ont vraisemblablement fait l'objet d'appels à froid (cold calling) ces dernières années de la part de représentants fictifs d'entreprises de courtage du Sud-Est asiatique. Un appel à froid consiste pour le représentant d'une entreprise à passer des appels à des particuliers. Dans le cas d'espèce, on présume que des malfaiteurs inconnus ont incité leurs personnes cibles, grâce à des moyens de tromperie, à investir dans des entreprises asiatiques prétendument prometteuses, mais qui seraient fictives. Comme les victimes se trouvent dans plusieurs cantons et que de nombreuses transactions ont été effectuées à destination de l'étranger, le MROS a saisi les autorités de poursuite pénale de la Confédération.

Afin de pouvoir évaluer dans quels cas une demande d'entraide judiciaire internationale était opportune, le MPC a prié le MROS d'envoyer cinq demandes «on behalf of». Des demandes d'entraide judiciaire internationales ont ensuite été élaborées sur la base des réponses à ces demandes.

Fig. 2: demandes «on behalf of» dans le cadre d'un cas d'escroquerie



⁵⁷ *European Union Agency for Criminal Justice Cooperation*, un groupe basé à La Haye, aux Pays-Bas, où les autorités judiciaires nationales collaborent étroitement pour lutter contre la grande criminalité organisée transfrontalière.

5.1.3 Rôle du MROS

En résumé, les demandes «on behalf of» peuvent aider les autorités de poursuite pénale suisses à évaluer si une demande d'entraide judiciaire internationale est pertinente. Autre avantage de ces demandes: le délai de réponse a tendance à être plus court que celui des demandes d'entraide judiciaire internationales. Le MROS ne peut toutefois influencer ni le délai ni la qualité des réponses des CRF partenaires. Certaines conditions juridiques doivent être remplies pour que ces demandes «on behalf of» puissent être exécutées: premièrement, la CRF sollicitée doit être membre du Groupe Egmont⁵⁸; deuxièmement, la demande «on behalf of» ne peut ni remplacer ni contourner l'entraide internationale en matière pénale; troisièmement, l'autorité requérante ne peut utiliser les informations qu'à des fins d'analyse ou dans le but d'ouvrir une procédure pénale pour blanchiment d'argent ou infraction préalable au blanchiment, pour criminalité organisée ou financement du terrorisme, ou afin de préparer une demande d'entraide judiciaire dans le cadre d'une telle procédure pénale⁵⁹; quatrièmement, l'utilisation d'informations comme éléments de preuve dans une procédure administrative ou judiciaire est interdite⁶⁰; et cinquièmement, le MROS doit transmettre les informations obtenues par le biais d'une demande «on behalf of» uniquement sous forme de rapports (pas de transmission de documents originaux) et selon les conditions fixées par la CRF étrangère⁶¹.

⁵⁸ *Membres par région – Groupe Egmont* (egmontgroup.org)

⁵⁹ *intelligence use only*, art. 30, al. 1, let. a et al. 4, let. a, ch. 1 et 2, LBA

⁶⁰ Art. 30, al. 4, let. c, LBA et art. 25, al. 2, OBCBA

⁶¹ Art. 30, al. 3, LBA

5.2 Vue d'ensemble de la procédure nationale de blanchiment d'argent

5.2.1 Principes en matière de partage d'informations

En sa qualité d'autorité centrale dans le dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et grâce à ses contacts étroits avec les ministères publics des cantons et le MPC, le MROS a une vue d'ensemble des procédures en cours. Les autorités concernées bénéficient ainsi du rôle de coordination qui lui est attribué.

5.2.2 Cas d'illustration

Au début des années 2010, la société A, active dans le secteur pétrolier et détenue par un homme d'affaires d'Asie centrale, a versé un total de plusieurs dizaines de millions de dollars américains sur un compte suisse au nom d'une société offshore B, détenue par un ancien haut fonctionnaire du pays d'Asie centrale en question.

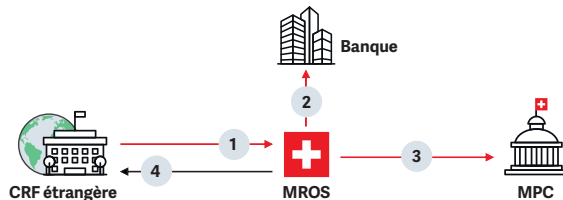
Les comptes détenus au nom de la société A ont été portés en décembre 2019 à la connaissance du MROS suite à une communication de soupçons d'un intermédiaire financier de type bancaire.

Le MROS a transmis l'affaire au MPC. Une instruction contre inconnus a été ouverte pour corruption d'agents publics étrangers. Depuis février 2022, en coordination avec le parquet fédéral, le MROS a échangé des informations avec son homologue du pays d'Asie centrale (point 1 et 4 de la fig. 3). Ce dernier analysait également depuis peu l'affaire susmentionnée. Une procédure pénale serait aussi en cours dans ce pays.

Grâce à l'une des demandes de ce pays étranger, le MROS a pu aller chercher un compte suisse qui ne lui avait jamais été signalé. Le MROS a fait usage de l'art. 11a, al. 2^{bis}, LBA, compétence à

lui conférée depuis le 1^{er} juillet 2021 (point 1 et 2 de la fig. 3). Ces informations ont pu être transmises au MPC (point 3 de la fig. 3).

Fig. 3: échange d'informations dans le cadre d'une procédure nationale



Afin de soutenir la procédure pénale menée par le MPC, le MROS a formulé courant 2022 une requête d'informations (dite «on behalf of», voir Typologie 1) auprès de son homologue. Cette demande du MROS visait à clarifier l'état de l'éventuelle procédure pénale pendante à l'étranger et à inciter les autorités étrangères à formuler une demande d'entraide internationale en matière pénale à la Suisse (points 1 et 2 de la fig. 4).

Fig. 4: demande "on behalf of" dans le cadre d'une procédure nationale

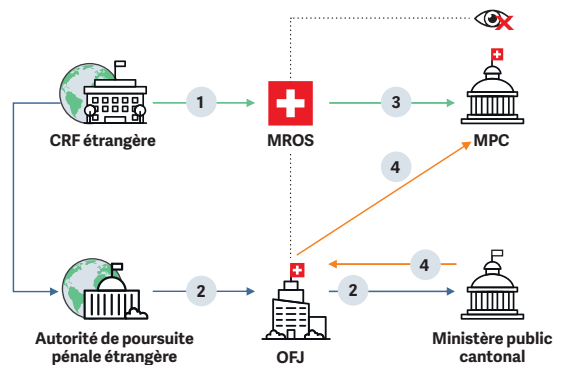


Le MROS a reçu une réponse de son homologue (point 1 de la fig. 5) indiquant l'envoi d'une commission rogatoire internationale par les autorités du pays étranger en question à l'attention de l'Office fédéral de la justice (OFJ). Ce dernier avait déjà, sans connaissance de l'instruction pénale diligentée par le MPC, délégué l'exécution de la dite demande d'entraide à un ministère public cantonal (point 2 de la fig. 5).

Ayant la vue d'ensemble sur les affaires en cours, le MROS a pu informer le MPC de la décision de l'OFJ dès la réception de la réponse fournie par la cellule de renseignements financiers étrangère (point 3 de la fig. 5). Le MPC a ainsi pu, avant que des mesures de contrainte n'aient été prises par le parquet cantonal, demander à ce que la demande d'entraide lui soit déléguée (point 4 de

la fig. 5), mettant ainsi à profit les connaissances déjà acquises dans cette affaire.

Fig. 5: rôle du MROS dans l'échange d'informations



Le deuxième exemple illustre également ce rôle que joue le MROS.

En 2019, le MROS a reçu une série de communications de différents intermédiaires financiers concernant le même état de fait. Ces derniers soupçonnaient que le produit d'actes assimilables à de l'abus de confiance, respectivement à de la gestion déloyale, aient été blanchis sur des comptes suisses. L'infraction préalable aurait eu lieu dans un pays d'Extrême-Orient.

Le MROS a dénoncé l'affaire à un parquet cantonal. Ce dernier était déjà en charge de l'exécution d'une commission rogatoire émanant du pays d'Extrême-Orient. Deux ans plus tard, la rogatoire étant exécutée et l'infraction faisant déjà l'objet d'une poursuite de la part d'une autorité étrangère, le parquet cantonal a rendu une ordonnance de non-entrée en matière.

Presque trois ans plus tard, la société potentiellement lésée a porté plainte devant le parquet fédéral. Ce dernier n'était pas au courant des signalements d'intermédiaires financiers suisses, encore moins des transmissions au parquet cantonal à l'époque en charge de l'exécution de l'entraide.

Le parquet fédéral a fait usage de l'entraide administrative prévue aux articles 29 ss LBA pour demander au MROS s'il avait des informations concernant cette affaire. Le MROS a pu rapidement le mettre en lien avec le parquet cantonal.

5.2.3 Rôle du MROS

Ces exemples montrent que le MROS a une vision globale des différentes procédures ouvertes en matière de blanchiment d'argent et des infractions préalables au blanchiment d'argent, y compris lorsqu'elles sont ouvertes contre inconnus. La coopération avec le MROS peut dès lors s'avérer opportune avant de déléguer l'exécution d'une commission rogatoire étrangère. Les exemples illustrent de plus l'aperçu global du MROS sur les différentes procédures, qu'elles soient cantonales ou fédérales. Grâce à cette vue d'ensemble, il peut contribuer à fluidifier la collaboration entre les autorités de poursuite pénales et, le cas échéant, faire profiter l'autorité de poursuite nouvellement saisie des informations récoltées par la précédente.

5.3 Facilitation de la collaboration entre autorités nationales et étrangères

5.3.1 Principes en matière de partage d'informations

Cette typologie sert à montrer l'interaction du MROS avec ses homologues étrangers, les autorités nationales et les intermédiaires financiers. En plus de la demande d'assistance administrative d'une CRF étrangère en vertu de l'art. 30 s. LBA, la collaboration avec les autorités nationales (spontanée ou sur demande) conformément à l'art. 29, al. 2^{bis}, LBA et la remise d'informations conformément à l'art. 11a LBA sont également présentées. Dans l'exemple cidessous, l'utilisation effective des instruments légalement disponibles et de l'échange d'informations y relatif permet d'obtenir un aperçu global et crée une plus-value concrète dans la lutte contre le blanchiment d'argent, ses infractions préalables et le financement du terrorisme.

5.3.2 Cas d'illustration

Le MROS a reçu une demande urgente d'une CRF étrangère (point 1 de la fig. 6). La CRF étrangère a expliqué au MROS que la police de son pays menait une enquête sur une possible escroquerie aux investissements de grande ampleur. Selon la

description des faits fournie par la CRF étrangère, des inconnus travaillant pour une société auraient contacté un couple domicilié dans le pays de la CRF, et l'aurait convaincu d'investir dans des bitcoins. Le couple, probable victime d'une escroquerie, aurait investi une somme totale de plus de 2 millions de francs en transférant des fonds en faveur de comptes situés dans différents pays européens, parmi lesquels figurait aussi la Suisse. Par sa demande, la CRF étrangère a fourni au MROS les numéros de quatre comptes suisses destinataires des valeurs patrimoniales, ainsi que les données de quelques transactions suspectes. La CRF étrangère voulait obtenir l'identité du détenteur de contrôle ou de l'ayant droit économique de ces comptes suisses, ainsi que le solde actuel.

Les recherches du MROS lui ont permis de constater que trois des quatre comptes de la requête avaient déjà fait l'objet de communications reçues d'intermédiaires financiers suisses qui soupçonnaient que les valeurs patrimoniales ayant transité sur les comptes en question étaient impliquées dans une escroquerie. Les communications précédentes se basaient sur des informations que les instituts financiers avaient reçues de potentielles victimes. Le MROS a pu rapidement constater que ces informations avaient été toutes réunies dans la même affaire et transmises au même ministère public cantonal, lequel avait ouvert une procédure pénale pour soupçons de blanchiment d'argent (cas grave). En ce qui concerne le quatrième compte, le MROS a constaté qu'il n'avait pas été signalé par un intermédiaire financier. Il figurait toutefois dans son système d'information suite à la récente demande d'une police cantonale d'un autre canton, faite alors qu'une enquête pour escroquerie est en cours (point 2 de la fig. 6). Le procureur en charge de la procédure pénale en Suisse a confirmé au MROS que le quatrième compte mentionné par la CRF étrangère ne lui était pas (encore) connu et qu'il était intéressé à obtenir de plus amples informations sur d'autres potentiels fonds incriminés dans cette affaire de grande ampleur. Sur la base de l'art. 11a, al. 2^{bis}, LBA, le MROS a pu, même en l'absence d'une communication de soupçons, s'adresser à l'intermédiaire financier suisse en question et requérir

des informations sur le quatrième compte faisant l'objet de la demande de l'homologue étranger (points 3 et 4 de la fig. 6).

Ces informations ont pu être livrées à la CRF étrangère (point 5 de la fig. 6). Cet échange a comme but final de faciliter les demandes d'entraide internationales en matière pénale. En effet, avec les informations fournies par le MROS, les autorités de poursuite pénale du pays en question ont pu rapidement formuler une commission rogatoire précise et détaillée tout en sachant que les valeurs patrimoniales étaient encore disponibles sur les comptes.

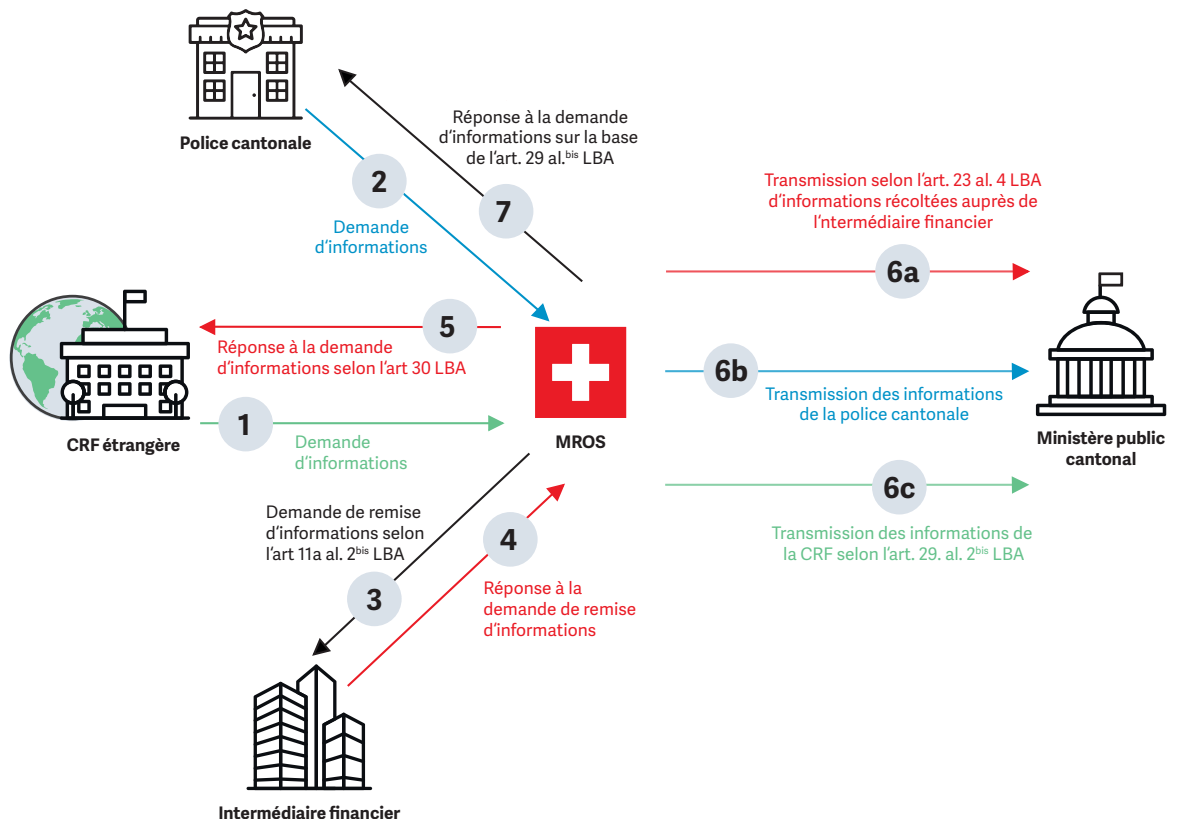
Par ailleurs, le MROS a, sur la base de l'art. 29, al. 2^{bis}, LBA informé le ministère public cantonal de l'existence d'une enquête pénale à l'étranger en fournissant aussi le nom de l'autorité étrangère qui mène l'enquête à l'étranger et le numéro du dossier pénal. En outre, les informations récoltées avec la demande de remise d'informations en vertu de l'art. 11a, al. 2^{bis}, LBA ont été aussi

transmises au ministère public cantonal sur la base de l'art. 23, al. 4, LBA. Dans son rapport de transmission, le MROS a mis en évidence que le compte en question faisait également l'objet d'une plainte pénale déposée à la police d'un autre canton. L'autorité de poursuite pénale cantonale a ainsi pris connaissance de nouvelles informations pertinentes pour la procédure en cours (points 6 de la fig. 6). Le MROS a aussi répondu à la demande d'informations de la police cantonale (point 7 de la fig. 6).

5.3.3 Rôle du MROS

Ce cas démontre le rôle de coordination que le MROS joue entre les autorités nationales et étrangères ainsi que la valeur ajoutée de la combinaison des différents instruments à disposition du MROS au-delà des communications de soupçons, comme les demandes en vertu de l'art. 11a LBA et l'entraide administrative

Fig. 6: étapes antérieures à une éventuelle commission rogatoire qui peuvent la rendre plus précise et détaillée



nationale et internationale, pour les analyses du MROS. Ces informations, livrées spontanément par le MROS, permettent aux autorités pénales nationales d'accélérer les échanges et la coopération avec les autorités étrangères, favorisant le cas échéant le blocage et le séquestre des avoirs encore disponibles.

5.4 Echange d'information et cryptomonnaies

5.4.1 Principes en matière de partage d'informations

Par leur complexité et le caractère décentralisé ou transfrontalier, les communications impliquant des actifs virtuels et des cryptomonnaies ne peuvent souvent être analysées efficacement qu'au moyen de différents instruments (échange avec les autorités suisses, échange entre CRF, demandes d'informations aux intermédiaires financiers en vertu de l'art. 11a LBA, analyse des actifs virtuels). L'exemple qui suit illustre comment, en combinant ces différents instruments, le MROS peut parvenir à construire une image plus large des activités suspectes.

5.4.2 Cas d'illustration

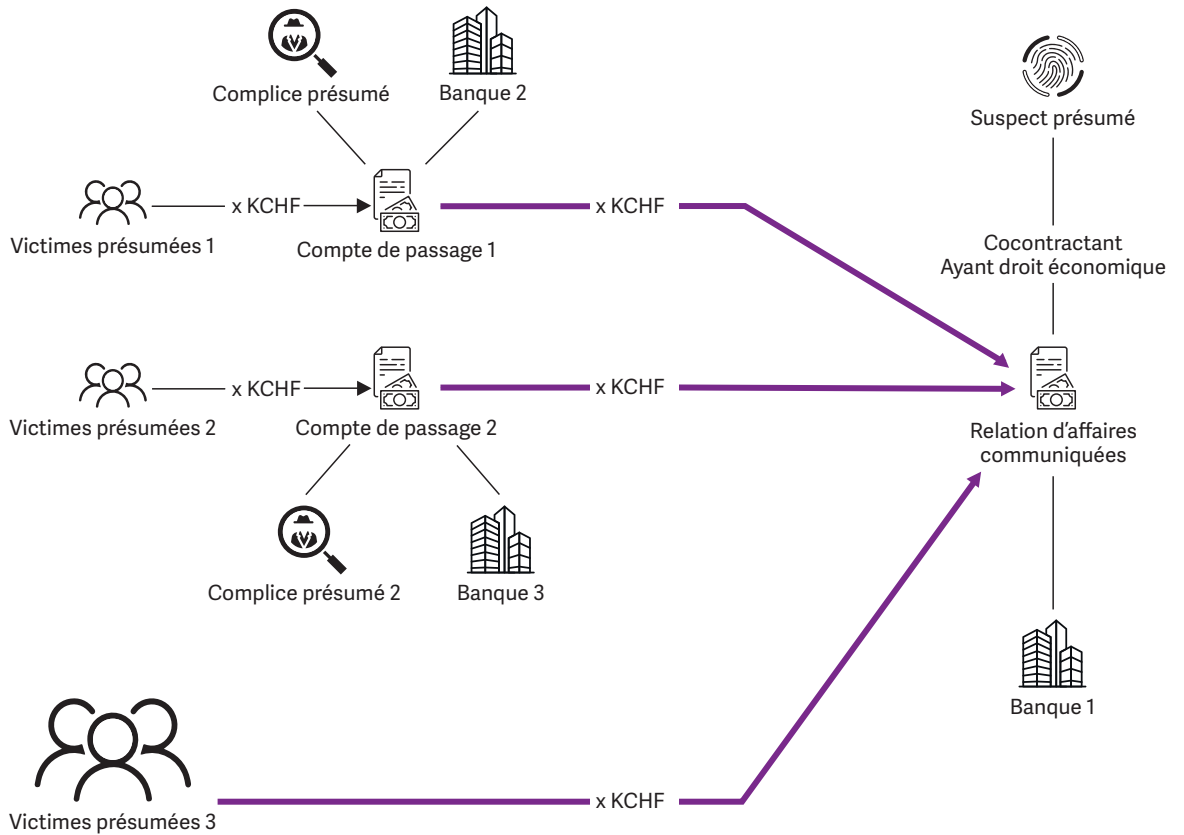
Dans cet exemple, l'intermédiaire financier soupçonnait que les fonds crédités en faveur d'une relation d'affaires puissent être le produit d'une escroquerie aux investissements basée sur la vente d'actifs virtuels.

Sur une courte période de temps, plusieurs centaines de milliers de francs suisses (fiat) aurait été crédités en faveur d'une relation d'affaires en provenance de différents comptes de particuliers pour des montants individuels pouvant atteindre plusieurs dizaines de milliers de francs

suisses. Les résultats du protocole de clarifications au sens de l'art. 6 LBA suggèreraient qu'il s'agissait du produit de la vente d'actifs virtuels et que d'autres sujets pourraient également être impliqués dans cette activité. Il a ensuite été constaté que l'essentiel des valeurs patrimoniales a été transféré en faveur de différents comptes bancaires en Suisse et à l'étranger, ainsi que, notamment, en faveur de comptes bancaires détenus par des plate-formes de cryptomonnaies à l'étranger (Prestataire de Services liés aux Actifs Virtuels, PSAV).

Dans ses analyses, le MROS s'est notamment penché sur l'origine des fonds et a demandé des renseignements auprès d'autres banques en Suisse sur la base de l'art. 11a LBA. Les informations ainsi obtenues auprès des différents donneurs d'ordre ont notamment mis en lumière l'existence de possibles comptes de passage où les fonds de victimes présumées auraient également pu être consolidés avant d'être transférés en faveur d'une relation d'affaires communiquées (cf. fig. 7).

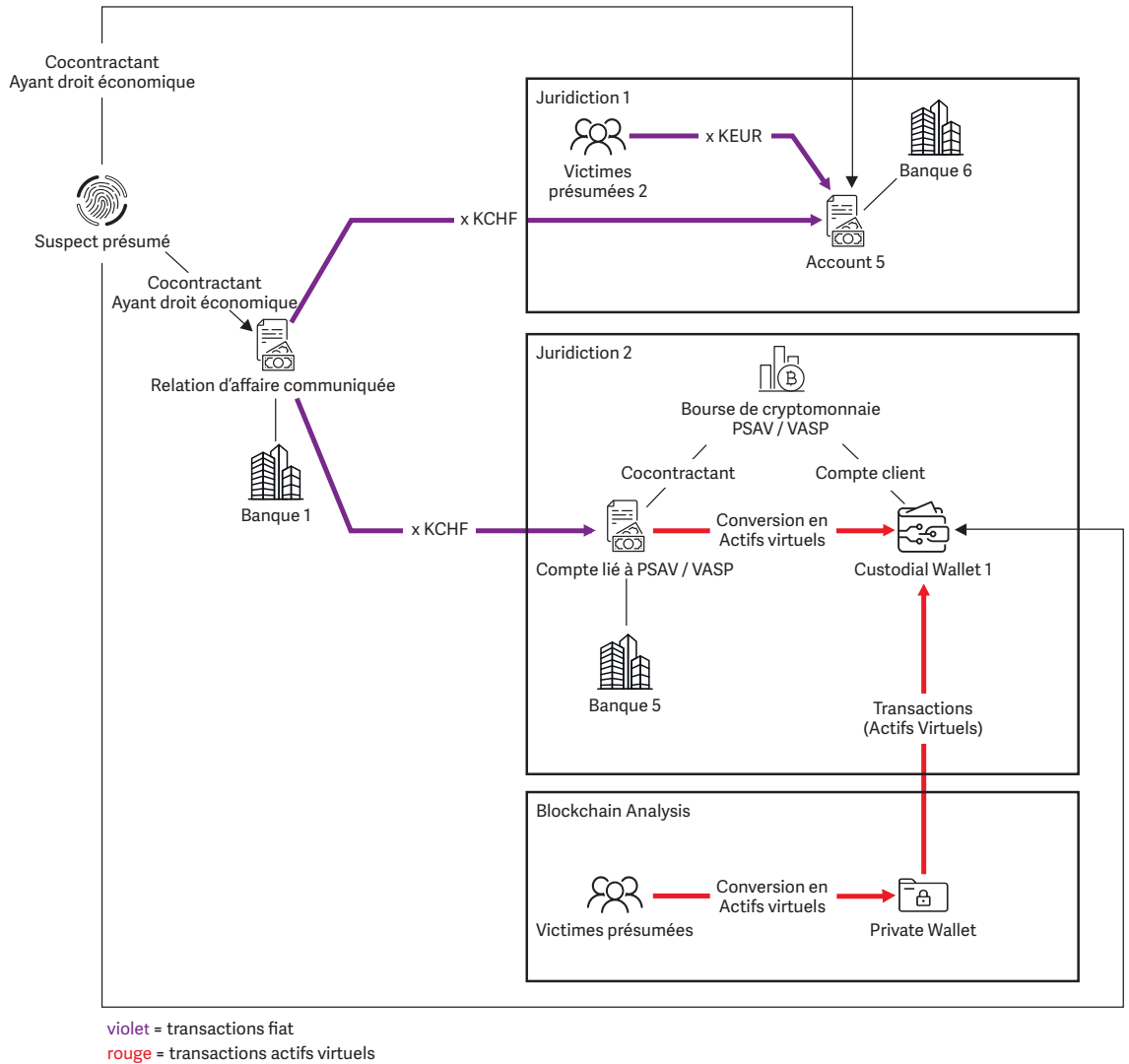
Fig. 7: schéma générique des transactions



Afin notamment de retracer les fonds potentiellement incriminés transférés à l'étranger, le MROS a effectué différentes demandes auprès de CRF partenaires. Ces demandes concernaient tant des comptes en actifs virtuels que des comptes fiat (francs suisses ou autres devises).

Plusieurs échanges de renseignements ont ainsi été effectués. Cette analyse a notamment permis de localiser et de mettre en lumière de nouveaux fonds potentiellement incriminés. Ces échanges ont également permis d'obtenir de précieuses informations sur les sujets eux-mêmes (cf. fig. 8).

Fig. 8: chaîne des transactions en fiat et en actifs virtuels



5.4.3 Rôle du MROS

Compte tenu de la typicité des activités observées d'un point de vue transactionnel ainsi que des résultats des analyses dans les sources ouvertes, un échange d'informations – ou entraide nationale au sens l'art. 29, al. 1, LBA – avec une autre autorité suisse a été sollicité par le MROS à l'encontre des suspects présumés. Le MROS a également abordé l'affaire sous l'angle des actifs virtuels en se basant notam-

ment sur la technologie de registre distribué (blockchain, sources ouvertes). Les informations récoltées ont permis de suivre une série de transactions émanant de portefeuilles virtuels (*private / unhosted wallet*) d'intérêts où l'essentiel des fonds étaient *in fine* consolidés en faveur d'adresses de dépôts détenues auprès d'un PSAV (plateforme d'échange de crypto-monnaies) dans une juridiction étrangère. Une demande d'information à une CRF partenaire a notamment permis d'identifier le titulaire des relations d'affaires

concernées (cf. fig. 8). De manière générale, les informations disponibles via la technologie de registre distribué sur un actif virtuel donné permettent également d'apprécier la liquidité du marché pour l'actif virtuel en lui-même ou encore le volume d'échange global de ce dernier sur une période d'intérêt. Ces données peuvent également être prises en compte dans les analyses effectuées par le MROS.

La sollicitation des différents canaux de renseignements à la disposition du MROS et la consolidation des informations reçues ont ainsi permis de construire une image plus globale de l'activité suspecte.

5.5 Le MROS et les mesures de sanction

5.5.1 Principes et bases légales

Comme indiqué au ch. 2.2, l'agression militaire de l'Ukraine par la Russie et les sanctions économiques et financières prises par la Suisse à l'égard de la Russie ont entraîné des communications adressées au MROS. Dans certains cas, elles portent sur des dépôts de montants supérieurs à 100 000 francs effectués depuis la Russie sur des comptes suisses dont les titulaires ou les ayants droit économiques sont des citoyens russes résidant en Russie. Dans d'autres cas, elles concernent des donations effectuées par des citoyens russes fortunés à leurs proches peu de temps avant que les premiers ne soient inscrits sur la liste des sanctions. Dans d'autres cas enfin, les faits signalés au MROS concernent des modifications de structure de trusts destinées à éviter le blocage des comptes qui en hébergent les avoirs. Le MROS a ainsi acquis une vue d'ensemble des comportements qui pourraient s'apparenter à des violations graves de la LEmb.

Il convient de rappeler que la surveillance de l'application des sanctions internationales

n'est pas du ressort du MROS, mais de celui du SECO⁶². Les violations à la LEmb ne pourraient constituer des infractions préalables au blanchiment d'argent que dans les cas «graves» au sens de l'art. 9, al. 2, LEmb. Le MROS a engagé des échanges proactifs tant avec le SECO qu'avec le MPC et certains parquets cantonaux pour déterminer si les faits portés à sa connaissance relèvent de cette catégorie. La difficulté consiste ici dans l'absence de jurisprudence à propos de la définition de violation grave au sens de l'art. 9, al. 2, LEmb.

Le MROS peut adresser des informations spontanées au SECO en vertu de l'art. 29, al. 2^{bis}, LBA, dans la mesure où il sait ou suppose l'existence d'une infraction préalable au blanchiment d'argent. En vertu de l'art. 32, al. 3, de l'ordonnance Ukraine, le SECO poursuit et juge les infractions aux art. 9 et 10 LEmb. La loi fédérale sur le droit pénal administratif (DPA)⁶³ est applicable. Si les dispositions pénales de la LEmb sont applicables, le MPC peut ouvrir une enquête de police à la demande de l'unité administrative compétente, à savoir le SECO, lorsque l'importance de l'infraction le justifie (art. 14, al. 2, LEmb). Lorsque l'enquête de police est ouverte par le MPC, elle relève de la juridiction fédérale. À la connaissance du MROS, ce cas de figure n'a jamais été réalisé à propos d'un contournement des sanctions adoptées par l'ordonnance Ukraine.

5.5.2 Cas d'illustration

Il existe des situations dans lesquelles la possible infraction à la LEmb, grave ou pas, est accompagnée de soupçons d'autres infractions préalables au blanchiment d'argent, notamment des faux dans les titres au sens de l'art. 251 CP. C'est le cas lorsque le MROS soupçonne qu'un formulaire A⁶⁴ a été antidaté pour permettre le transfert d'avoirs d'une personne sous sanction à l'un de ses proches qui ne l'est pas. De nouveaux

⁶² Le MROS n'est certes pas compétent pour la surveillance de l'application des sanctions internationales, mais comme l'a rappelé la FINMA, une annonce au SECO ne dispense pas les intermédiaires financiers d'effectuer immédiatement une communication au MROS si les conditions de l'art 9 LBA sont remplies voire de faire usage de leur droit à communiquer au sens de l'art. 305^{ter}, al. 2, CP; *Actualisation des sanctions / FINMA*.

⁶³ Loi fédérale sur le droit pénal administratif (DPA; RS 313)

⁶⁴ Voir la Convention relative à l'obligation de diligence des banques de 2020 (*CDB 20*), art. 28.

formulaires T⁶⁵ peuvent aussi être fournis aux intermédiaires financiers par les représentants d'un trust, sans même que la structure du trust n'ait été modifiée par un acte authentique dans sa juridiction d'enregistrement. L'objectif étant de modifier la liste des bénéficiaires et d'en faire disparaître ceux de nationalité russe et domiciliés en Russie afin d'éviter de tomber sous les termes de l'art. 28d de l'ordonnance Ukraine. Le MROS a transmis quelques cas de cette nature à des ministères publics cantonaux. Dans plusieurs cas cependant, l'adoption par la Suisse de sanctions à l'égard de personnalités russes a donné une nouvelle acuité à des soupçons de dissimulation des véritables ayants droit économiques. Dans plusieurs communications reçues par le MROS, les comptes signalés sont détenus depuis longtemps par des proches de personnalités politiquement exposées (PPE) ou de grands capitaines d'industrie russes. Lorsque ces derniers ont été placés sur la liste des sanctions, la question s'est posée de savoir si les détenteurs déclarés des avoirs ne jouent pas un rôle de prête-nom. Dans un cas, il s'agit de yachts de luxe détenus par un individu que l'on sait proche d'une PPE sous sanctions et que la presse accuse d'agir pour le compte de cette dernière. Dans un autre cas, il s'agit d'une proche du directeur d'une importante entreprise d'extraction de matières premières, qui a hérité de sa fortune dans un acte de donation qui peut paraître fictif. Dans un troisième cas, une fiduciaire a produit un nouveau formulaire T qui prévoit que, contrairement à ce qui avait été annoncé quelques années plus tôt, le settlor du trust dont la fiduciaire est le trustee est en réalité une personnalité placée sur la liste des sanctions et que les avoirs du trust doivent être bloqués. Le MROS a transmis ce dernier cas aux autorités de poursuite pénale compétentes, qui ont ouvert une procédure pénale pour faux dans les titres contre le trustee qui, pendant des années, a fourni un faux formulaire T. Dans d'autres cas où les soupçons de faux dans les titres sont moins étayés, des informations spontanées ont été adressées au SECO.

5.5.3 Rôle du MROS

Ces exemples illustrent que, même si la surveillance de l'application des sanctions internationales n'est pas du ressort du MROS, mais celui du SECO, le MROS peut adresser des informations spontanées au SECO en vertu de l'art. 29, al. 2^{bis}, LBA, dans la mesure où il sait ou suppose l'existence d'une infraction préalable au blanchiment d'argent. Ce fut le cas en 2022 dans le contexte de l'ordonnance Ukraine. Le MROS a transmis des cas de cette nature à des ministères publics cantonaux, tout en adressant des informations spontanées au SECO.

⁶⁵ Voir la Convention relative à l'obligation de diligence des banques de 2020 (*CDB 20*), art. 41.

6. Pratique du MROS

6.1 Transmission spontanée d'informations par les autorités de poursuite pénale en raison d'une dénonciation du MROS

Les informations transmises par le MROS aux autorités de poursuite pénale dans une dénonciation peuvent être utiles à différentes fins. Suite à une dénonciation du MROS au sens de l'art. 23, al. 4, LBA, le ministère public saisi décide soit d'ouvrir une instruction (art. 309 Code de procédure pénale⁶⁶), soit de rendre une ordonnance de non-entrée en matière (art. 310 CPP). Entre la dénonciation et la décision, un certain temps peut s'écouler, notamment dans le cas où le ministère public saisi charge la police d'investiguer dans le contexte d'une procédure préliminaire (art. 299 ss CPP).

Par ailleurs, toujours dans ce laps de temps, le ministère public peut avoir tenté de préparer le terrain pour l'entraide judiciaire internationale en matière pénale en faisant usage de l'art. 67a de la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP)⁶⁷. Selon la jurisprudence (voir l'arrêt du Tribunal fédéral 140 IV 123⁶⁸), une telle transmission spontanée d'informations aux autorités de poursuite pénale étrangères n'est pas soumise à la condition que le ministère public ouvre lui-même une procédure pénale. Un soupçon fondé de la part du MROS qui déclenche une dénonciation au sens de l'art. 23, al. 4, LBA suffit.

Prenons l'exemple de l'affaire précitée : le parquet zurichois, saisi par le MROS, avait transmis des

informations aux autorités colombiennes, en leur donnant un délai pour qu'elles adressent une commission rogatoire à la Suisse. Le délai passé et avant que la demande d'entraide des autorités colombiennes ne lui parvienne pour exécution, le parquet zurichois avait rendu une ordonnance de non-entrée en matière. Au moment de la clôture de l'entraide, les titulaires des comptes suisses ont fait recours auprès du Tribunal pénal fédéral, puis du Tribunal fédéral. Selon ces derniers, une transmission d'informations selon l'art. 67a EIMP serait subordonnée à la condition que le ministère public ouvre une procédure pénale en Suisse.

Or, selon le Tribunal fédéral, invoquer l'art. 67a EIMP ne doit certes pas mener à un échange d'information incontrôlé, mais l'existence de soupçons suffisants au sens de l'art. 309, al. 1, let. a, CPP ne remplit pas les conditions: il faut un soupçon fondé au sens de l'art. 23, al. 4, LBA. Par conséquent, si le ministère public est saisi légitimement par le MROS, une transmission spontanée à une autorité étrangère est admissible en vertu de l'art. 67a EIMP.

L'activité des ministères publics de Suisse ne se résume donc pas à des décisions d'ouverture d'instruction. Ceux-ci peuvent notamment avoir mandaté la police ou encore tenté de préparer une entraide. À ce titre, il convient de rappeler l'importance que revêt l'envoi au MROS de copies de ces transmissions spontanées d'informa-

⁶⁶ Code de procédure pénale, CPP ; RS 312.0

⁶⁷ Loi sur l'entraide pénale internationale, EIMP ; RS 351.1

⁶⁸ *Arrêt du Tribunal Fédéral, ATF 140 IV 123*, consid. 5

tion au sens de l'art. 67a EIMP par les ministères publics.

6.2 Conflits de compétences des autorités de poursuite pénale

En cas de soupçons fondés de blanchiment d'argent, d'infractions préalables au blanchiment, de participation ou de soutien à une organisation criminelle ou encore de financement de terrorisme, le MROS dénonce immédiatement le cas aux autorités pénales compétentes (art. 23, al. 4, LBA). Pour ce faire, le MROS tient compte des art. 23 et 24 CPP, des art. 3 à 8 CP, de la jurisprudence des tribunaux suisses et de la pratique des ministères publics suisses avec lesquels le MROS est en étroit contact. Le MROS est également aiguillé par les bases de données auxquelles il a accès en vertu de l'art. 35a LBA, notamment le casier judiciaire (connaissance d'éventuelles procédures pénales en cours) et les informations dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale (connaissance d'éventuelles commissions rogatoires exécutées ou en cours d'exécution par le Ministère public de la Confédération (MPC) ou un ministère public cantonal).

La pratique durable et éprouvée du MROS consiste à s'appuyer, pour des raisons pratiques, sur le lieu de la relation d'affaires lorsqu'il dénonce des cas au sens de l'art. 23, al. 4, LBA, puisque le lieu où a été commise l'infraction de blanchiment d'argent est au premier plan. Par ailleurs, les informations issues de différentes communications de soupçons qui concernent la même affaire sont traitées dans un seul rapport et transmises au même ministère public. Cela permet à ce dernier d'avoir une meilleure vue d'ensemble de l'affaire et peut aussi lui servir de base de décision en vue de l'ouverture éventuelle d'une procédure. Le MROS ne reprend aucun rapport ni aucun élément de rapport de transmission. Une telle démarche pourrait notamment entraîner des problèmes pratiques liés au blocage des avoirs visé à l'art. 10, al. 1, LBA ou à l'information destinée à l'intermédiaire financier visée à l'art. 23, al. 5 et 6, LBA. Si une autorité de poursuite pénale devait estimer qu'elle n'est pas compétente à raison du lieu pour une dénon-

ciation du MROS, elle doit s'entendre sur le for avec le ministère public compétent selon elle en application de l'art. 39, al. 1, CPP.

A l'avenir, le MROS continuera de renforcer sa pratique de transmission pour la rendre la plus efficace possible, en tenant compte des retours des ministères publics suisses. Il s'efforcera de contribuer à diminuer les conflits de compétences constatés en procédant à des échanges continus avec les autorités de poursuite pénale.

7. Coopération internationale dans le domaine du blanchiment d'argent

7.1 Groupe Egmont

L'échange avec les autres CRF constitue la pierre angulaire du travail d'analyse du MROS. En particulier lorsqu'il s'agit de structures complexes, il est indispensable d'avoir une vision internationale et globale pour pouvoir identifier et saisir toute l'étendue d'un complexe d'affaires et des infractions potentiellement commises.

Afin d'assurer un échange aussi efficace que possible avec les autres CRF, Le MROS est membre du Groupe Egmont depuis 1998. Il s'agit d'un réseau international qui compte aujourd'hui 166 CRF opérationnelles indépendantes, spécialisées dans la détection et la lutte contre le blanchiment d'argent, ses infractions préalables et le financement du terrorisme. Le Groupe Egmont suit les normes fixées par le GAFI, qui est le principal organe international de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (cf. ch. 7.2). Le Groupe Egmont permet l'échange d'informations, conçu selon les principes du GAFI, au niveau opérationnel entre les CRF des différents pays membres. Depuis la révision des recommandations du GAFI en 2012, l'adhésion au Groupe Egmont est une des conditions expresses d'un système efficace de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

En tant que membre du Groupe Egmont, le MROS s'est engagé à respecter les Principes Egmont, qui découlent notamment de la recommandation 29 du GAFI. Celle-ci (ch. 8 à 12) régit l'indépendance opérationnelle d'une CRF : une CRF doit être « à l'abri de toute influence ou interférence indue ». Cette règle fait partie des

principes de base d'une CRF et constitue un préalable à l'échange international, qui repose sur la réciprocité et la confidentialité. L'autonomie des CRF instaure aussi la base de confiance nécessaire aux intermédiaires financiers afin de rédiger une communication lorsqu'ils conçoivent des soupçons.

Le Groupe Egmont a notamment pour objectifs :

- de créer les conditions nécessaires à l'échange international d'informations systématique et mutuel;
- d'aider les CRF à accroître leur efficacité en imaginant des stratégies de formation et en encourageant les programmes d'échange destinés aux collaborateurs;
- de permettre l'échange international d'informations entre les CRF en toute sécurité;
- d'assurer l'indépendance opérationnelle des CRF;
- de contribuer à la mise en place de bureaux de communications centralisés.

Le Groupe Egmont est mené par un comité directeur réunissant les responsables des CRF (*Head of FIU*). Ce comité se réunit une fois par an en assemblée plénière (*plenary*), afin de débattre et prendre des décisions importantes communes. Le lieu de la réunion change chaque année. En 2022, la 28^e *Egmont Plenary* s'est déroulée du 10 au 15 juillet 2022 à Riga, Lettonie.

Les responsables des CRF sont épaulés par le *Egmont Committee*, un organe consultatif et de coordination, et par le secrétariat Egmont basé à Canada.

Le groupe Egmont comporte en outre quatre groupes de travail :

Information Exchange Working Group (IEWG)

Ce groupe est chargé de trouver des synergies en lien avec les activités opérationnelles et stratégiques des différentes CRF et de faire en sorte que ces synergies soient exploitées. Le groupe s'est aussi fixé pour objectif d'améliorer en permanence la collaboration et l'échange d'informations.

Membership, Support, and Compliance Working Group (MSCWG)

Ce groupe doit garantir que les CRF respectent les Principes Egmont. Cela ne concerne pas seulement les nouvelles CRF qui rejoignent le Groupe Egmont, mais aussi celles qui en sont déjà membres.

Policy and Procedures Working Group (PPWG)

Ce groupe s'occupe des questions stratégiques, y compris l'échange d'informations effectif entre les CRF et le respect des normes internationales (GAFI).

Technical Assistance and Training Working Group (TATWG)

Ce groupe est responsable de l'identification, du développement et de la mise à disposition d'une assistance technique et de possibilités de formation pour toutes les CRF qui sont déjà membres du Groupe Egmont, celles qui se trouvent dans le processus d'adhésion ainsi que toutes les organisations au statut d'observateur et les autres partenaires internationaux du Groupe Egmont. Ces quatre groupes de travail sont dirigés chacun par un président et un ou plusieurs présidents suppléants issus de différentes CRF dans le monde. Des séances ont lieu régulièrement dans l'année (en plénum ou par groupes de travail). Le MROS participe à ces réunions.

En outre, des réunions des groupes régionaux ont également lieu. Toutes les CRF se voient attribuer un groupe selon des critères géographiques. Les CRF européennes sont réparties en deux groupes. Le groupe Europe I comprend les CRF des pays faisant partie de l'UE. Toutes les autres CRF, y compris le MROS, se trouvent

dans le groupe régional Europe II. Ces groupes régionaux permettent d'appréhender les défis et les problématiques spécifiques à une région. En 2022, les groupes régionaux ont organisé une réunion de travail en février, mais en raison de la pandémie de COVID-19, cette réunion s'est déroulée de manière virtuelle. Elle était consacrée au renouvellement de l'infrastructure informatique par laquelle les CRF échangent des informations (*IT Renewal Project*). En outre, une formation a eu lieu sur les points faibles des Virtual Assets en lien avec la lutte contre le blanchiment d'argent. Le renforcement du savoir-faire pratique pour détecter et combattre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est une thématique constante de ces réunions.

7.2 GAFI / FATF

Le GAFI (*Financial Action Task Force, FATF*) est un organisme interétatique fondé par le G7 à l'occasion d'une réunion ministérielle à Paris en juillet 1989 et, au niveau international, le principal organe de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Il fixe les normes des mesures de lutte contre cette forme de criminalité. Les États membres sont tenus de mettre en œuvre les recommandations du GAFI. L'avancement de la mise en œuvre au sein des différents États membres fait l'objet d'évaluations périodiques de la part du GAFI. Les résultats et les motifs de l'évaluation pour l'État en question sont regroupés et publiés sous la forme d'un rapport.

Le quatrième cycle d'évaluation en cours actuellement porte sur la conformité technique (*technical compliance*) – c'est-à-dire le degré d'application des recommandations – et sur l'efficacité de cette mise en œuvre (*effectiveness*). Dans ses contrôles de conformité, le GAFI examine aussi dans quelle mesure certains États non membres luttent contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et dresse deux listes officielles : la première recense les États considérés comme des pays à risque, qui ne se montrent pas coopératifs et rechignent à combattre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ou sont inefficaces. Ces pays ne remplissent pas les

normes internationales fixées par le GAFI dans leur législation et leurs mesures. La seconde liste contient les États où des déficits stratégiques sont reconnus, mais qui se sont engagés à suivre un plan d'action et à corriger ces déficits. Le MROS, en sa qualité de membre de la délégation suisse, participe aux réunions du groupe *Risk Trends and Methods (RTMG)*, un groupe chargé d'analyser les risques de blanchiment d'argent, les moyens utilisés à cette fin et les tendances observables en la matière. Il s'agit de déceler et d'analyser les schémas récurrents et les caractéristiques des infractions commises en lien avec le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme sur la base de cas concrets, afin de lutter plus efficacement contre ces infractions. Les rapports publiés par le GAFI en 2022 traitent de la poursuite pénale de flux financiers issus du trafic de migrants et du commerce illégal de Fentanyl et d'autres opioïdes synthétiques. La publication d'une étude sur le trafic d'arts et de biens culturels est prévue pour 2023. Il s'agit d'un secteur à haut risque en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. D'autres projets sont en cours, notamment sur le thème des logiciels d'extorsion (rançongiciels), ou sur le financement du terrorisme par crowdfunding, ou encore sur l'escroquerie sur Internet. Le MROS participe activement à ses projets. Le GAFI compte encore d'autres groupes de travail: le groupe *Policy Development (PDG)*, consacré aux différents aspects du domaine des règles et des directives, le groupe *Evaluations and Compliance (ECG)*, chargé de la surveillance et de la garantie de la concordance des évaluations mutuelles des pays et du processus qui s'ensuit (*follow-up process*), le groupe *International Cooperation Review (ICRG)* et le groupe *Global Network Coordination (GNCG)*.

7.3 Rencontres bilatérales avec les CRF

L'échange personnel avec d'autres CRF offre la possibilité au MROS de discuter de manière ciblée et approfondie de thèmes spécifiques à

l'échange d'informations en bilatéral. Chaque CRF a développé ses propres méthodes pour gérer l'afflux croissant de communications, les nouvelles tendances et les défis techniques évoluant sans cesse. Toutes les CRF poursuivent néanmoins le même objectif: la lutte contre le blanchiment d'argent, les infractions préalables au blanchiment et le financement du terrorisme. Dans ce contexte, le MROS a aussi profité de l'année 2022 pour approfondir les échanges avec certains partenaires essentiels pour lui. Il peut ainsi se targuer de rencontres bilatérales très fructueuses avec l'UK Financial Intelligence Unit, la FIU – the Netherlands, le Quad Island Forum⁶⁹ et le FinCEN⁷⁰. Les discussions ont notamment porté sur le PPP suisse en cours de planification sous la conduite du MROS. Des projets similaires ont été mis en œuvre avec succès dans d'autres juridictions. Ont également été abordées les possibilités de traitement des données et la manière de gérer la charge d'informations qui augmente sans cesse.

Outre les rencontres avec des CRF individuelles, le MROS a également pris part à des réunions où participaient plusieurs CRF.

La réunion des CRF francophones a eu lieu du 27 au 28 septembre 2022 à Rabat, au Maroc. Les *Virtual Assets* et les difficultés qu'ils posent aux bureaux de communication était l'un des thèmes principaux abordés lors de cette réunion. Un autre sujet à l'ordre du jour était la prévention de l'utilisation d'organisations non gouvernementales aux fins du financement du terrorisme ainsi que la mise en œuvre efficace de sanctions financières ciblées.

Par ailleurs, la réunion des CRF germanophones a eu lieu du 12 au 13 décembre 2022 à Vienne, en Autriche. Là aussi, l'accent a été mis sur l'échange d'expériences et de constatations relatives à certaines infractions préalables au blanchiment d'argent, à leur identification et à leur prévention.

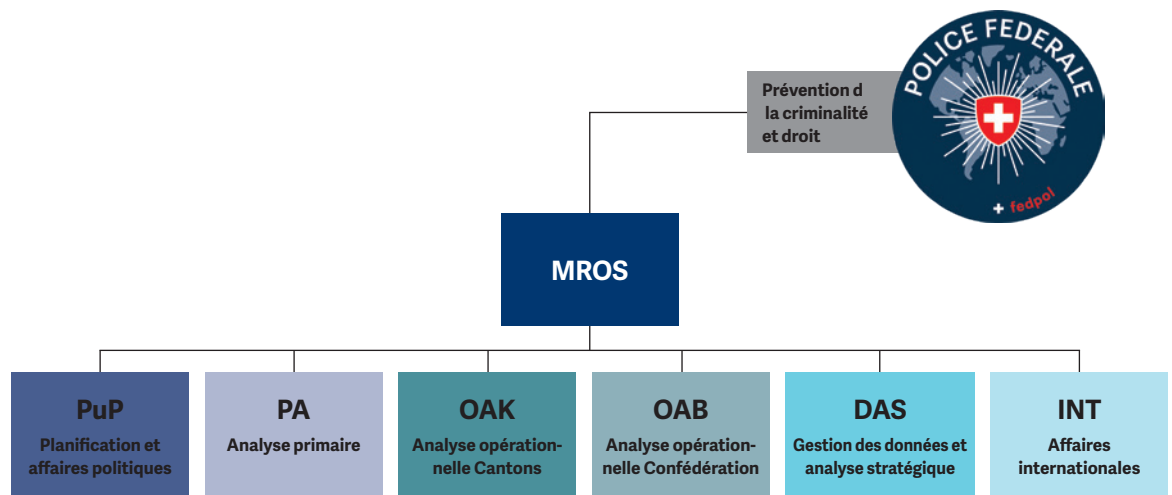
⁶⁹ Le *Quad Island Forum of Financial Intelligence Units* est un regroupement stratégique des CRF de Gibraltar, Guernsey, Isle of Man et Jersey.

⁷⁰ FinCEN signifie *Financial Crime Enforcement Network*. Il s'agit de la CRF des États-Unis.

8. Organisation du MROS

Le MROS est rattaché au Domaine de direction Prévention de la criminalité et droit de fedpol sur le plan organisationnel. Il agit de manière totalement indépendante dans son activité principale opérationnelle tout en mettant en œuvre les exigences internationales.

En 2020, le MROS a été réorganisé. Il se subdivise désormais en six domaines, chacun ayant des tâches spécifiques. En 2022, le MROS employait en moyenne 61 collaborateurs (48 ETP).



Les différents domaines figurent dans l'organigramme ci-dessus qui illustre l'organisation actuelle du MROS.

Planification et affaires politiques (PuP)

Le Domaine PuP s'occupe de tâches transversales classiques et traite donc de thèmes complexes. Son champ d'activité englobe en substance le traitement des affaires politiques d'une part, et l'accompagnement de tous les projets et publications au niveau du MROS (par ex. rapports

annuels, révisions de lois, avis de droit sur des thèmes spécifiques du MROS) d'autre part. Le Domaine PuP soutient les champs opérationnels du MROS et assure l'unité de doctrine. Il entretient des échanges réguliers avec d'autres autorités et s'occupe des questions administratives du MROS.

Analyse primaire (PA)

Le Domaine PA est responsable de l'enregistrement et de la préparation de toutes les

communications entrantes du point de vue formel, technique et matériel. Cette tâche englobe aussi des corrections manuelles lorsque la qualité des données n'est pas satisfaisante. Par ailleurs, il prend en charge le tri et transmet les cas à un des domaines en aval à l'aide d'une évaluation globale. L'assistance administrative nationale visée à l'art. 29 LBA relève aussi de sa compétence.

Analyse opérationnelle Cantons (OAK)

Le Domaine OAK analyse les communications de soupçons entrantes, qui relèvent en majorité de la compétence des autorités de poursuite pénale cantonales et qui lui ont été attribuées par le Domaine PA. En cas de soupçon fondé, les informations agrégées sont transmises aux autorités de poursuite pénale compétentes (en général les autorités de poursuite pénale cantonales). Les informations peuvent aussi être partagées avec d'autres autorités nationales ou les CRF d'autres pays dans le cadre d'un échange d'informations.

Analyse opérationnelle Confédération (OAB)

Le Domaine OAB analyse les communications de soupçons entrantes qui tombent à priori sous la compétence du MPC et qui lui ont été attribuées par le Domaine PA. En cas de soupçon fondé, les informations agrégées sont transmises aux autorités de poursuite pénale compétentes (en général le MPC, parfois les autorités de poursuite pénale cantonales). Les informations peuvent aussi être partagées avec d'autres autorités nationales ou les CRF d'autres pays dans le cadre d'un échange d'informations.

Gestion des données et analyse stratégique (DAS)

Le Domaine DAS est responsable de l'exploitation du système d'information du MROS (goAML) et de son développement. Il fournit aussi un support technique aux intermédiaires financiers, notamment pour la programmation de leurs interfaces. Le Domaine DAS est en outre chargé du développement des possibilités techniques relatives au traitement des données en lien avec les communications de soupçons. Le domaine exécute les analyses stratégiques du MROS et compile les données les plus diverses liées à la lutte contre le blanchiment d'argent, les infrac-

tions préalables au blanchiment et le financement du terrorisme, afin d'identifier les différents risques, tendances et méthodes pour blanchir des fonds.

Affaires internationales (INT)

Le Domaine INT se charge de l'échange (d'informations) global avec les CRF étrangères ainsi que de l'adhésion et la participation aux organes internationaux (notamment Groupe Egmont, GAFI/FATF, *United Nations Convention against Corruption*, et le *Europol Financial Intelligence Public Private Partnership*).

