



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse

Rapport du Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF)

Juin 2015

Table des matières

Condensé	4
1 Introduction	8
2 Buts du rapport	10
3 Notions de base	10
3.1 Le blanchiment d'argent	10
3.1.1 Le processus de blanchiment d'argent	11
3.1.2 La complexité	12
3.2 Le financement du terrorisme	12
3.3 Evaluation du risque criminel (<i>Criminal Risk Assessment</i>)	13
3.3.1 Le risque criminel	13
3.3.2 Les menaces	13
3.3.3 Les vulnérabilités	13
4 Méthodologie	13
4.1 Mesures quantitatives	13
4.2 Matrice qualitative d'évaluation des risques	14
5 Information sur le cadre général de la Suisse	15
5.1 Composition du secteur économique et financier	15
5.1.1 Importance économique du secteur financier	15
5.1.2 Importance internationale de la place financière suisse	17
5.2 Cadre politique et juridique de la lutte contre la criminalité financière	18
5.2.1 Politique du Conseil fédéral en matière de lutte contre la criminalité financière	18
5.2.2 Evolution de la réglementation en matière de criminalité financière depuis 2005	19
5.2.3 Politique et réglementation en matière de lutte contre l'évasion fiscale internationale	20
5.2.4 Evolution en matière de lutte contre le terrorisme	22
5.2.5 Evolution en matière de lutte contre la cybercriminalité	22
5.2.6 Autres développements du cadre légal en lien avec la lutte contre la criminalité financière .	22
5.3 Cadre institutionnel de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme	23
5.3.1 Les intermédiaires financiers	24
5.3.2 Les autorités et organismes de surveillance	24
5.3.3 Les autorités fédérales impliquées dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme	26
5.3.4 Les autorités cantonales impliquées dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme	29
5.3.5 Les commissions ou groupes spécialisés dans la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme ou le crime organisé	30
6 Analyse globale de la menace de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme	31
6.1 Contexte et menace potentielle	31
6.2 Blanchiment d'argent	31
6.2.1 Importance et évolution de la menace potentielle	31

6.2.2	Identification de la menace réelle	35
6.2.3	Analyse des menaces principales	38
6.2.4	Evaluation globale des risques	43
6.3	Financement du terrorisme	47
6.3.1	Circuits financiers alternatifs en dehors de l'intermédiation financière.....	50
6.3.2	Type d'intermédiaires financiers utilisés et motifs de détection.....	50
6.3.3	Implication d'organismes à but non lucratif et de sociétés commerciales.....	52
6.3.4	Echange d'informations et collaboration entre les acteurs directement impliqués dans la lutte contre le financement du terrorisme.....	54
7	Analyse des risques sectoriels	56
7.1	Principaux secteurs soumis à la LBA.....	56
7.1.1	Banques.....	58
7.1.2	Négociants en valeurs mobilières.....	71
7.1.3	Gérants de fortune	74
7.1.4	Assurances	78
7.1.5	Avocats et notaires	81
7.1.6	Fiduciaires.....	83
7.1.7	Maisons de jeu.....	87
7.1.8	Transmission de fonds et de valeurs (<i>money-transmitting</i>) et opérations de change.....	91
7.1.9	Services de crédits.....	96
7.1.10	Trafic de paiements (cartes de crédit, cartes prépayées, argent électronique)	98
7.1.11	Commerce de métaux précieux.....	101
7.2	Analyses de secteurs d'activités non soumis à la LBA.....	105
7.2.1	Secteur immobilier	105
7.2.2	Organismes à but non lucratif.....	109
7.2.3	Transfert transfrontière d'espèces	112
7.2.4	Ports francs.....	115
7.2.5	Commerce d'œuvres d'art	117
7.2.6	Commerce de matières premières	120
8	Conclusions et recommandations	124
9	Annexes	128
9.1	Calcul des risques	128
9.2	Sources	133
	Liste des abréviations.....	136

Condensé

La connaissance des risques encourus par un pays en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme est un élément central d'une stratégie visant à les atténuer. Ce rapport met en évidence les risques qu'encourt la Suisse, en prenant en compte non seulement le secteur financier directement soumis aux normes spécifiques anti-blanchiment, mais aussi d'autres secteurs. Il s'agit du premier rapport de ce genre réunissant les contributions de toutes les autorités impliquées dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Le présent rapport a été élaboré par le Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF). Le GCBF est une structure permanente, mise sur pied par le Conseil fédéral le 29 novembre 2013, dont le mandat est la coordination des questions de politique de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dans ce cadre, le GCBF est notamment chargé d'assurer l'évaluation permanente des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse et de proposer, le cas échéant, les adaptations nécessaires du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en fonction des risques identifiés.

Le présent rapport démontre que la Suisse dispose d'un arsenal juridique et institutionnel complet, coordonné et efficace de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ce dispositif a été renforcé à plusieurs reprises aux cours des dernières années, afin de s'adapter aux nouveaux développements et aux nouvelles normes internationales en matière de lutte contre la criminalité financière. La plus récente loi sur la mise en œuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière (GAFI) a été adoptée par le Parlement le 12 décembre 2014 et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016, à l'exception des mesures de transparence des personnes morales et des actions au porteur, qui entreront déjà en vigueur le 1^{er} juillet 2015. Il en va de même des ordonnances d'application. En raison de l'importance de son secteur financier largement intégré et internationalisé, la Suisse reste toutefois exposée à des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, malgré le bon dispositif préventif et répressif en place. Par ailleurs, le dispositif suisse de répression est tributaire de la coopération internationale dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale.

Sur la base d'une méthodologie combinant des données quantitatives et une approche qualitative, le rapport démontre que les menaces principales pour le secteur financier en Suisse en termes d'infractions préalables sont l'escroquerie (art. 146 du code pénal, CP), y compris les actes d'escroquerie sur internet (par ex. l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur, art. 147 CP), les actes de corruption commis à l'étranger (art. 322^{septies} CP), l'abus de confiance (art. 138 CP) ainsi que le soutien et l'appartenance à une organisation criminelle (art. 260^{ter} CP). Les infractions préalables sont majoritairement commises à l'étranger. En outre, les menaces de blanchiment d'argent liées aux actes de corruption commis à l'étranger et à l'appartenance à une organisation criminelle présentent un risque accru en raison de leur complexité, des montants élevés qui y sont impliqués ainsi que de la difficulté rencontrée par la poursuite pénale pour prouver des crimes commis à l'étranger. Au niveau national, les infractions préalables concernent notamment la « criminalité de proximité » y compris le trafic de stupéfiants.

Les intermédiaires financiers sont soumis aux obligations de diligence de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA). En matière de détection et d'analyse des cas suspects, ils sont considérés comme partie intégrante du système. Ils ont, en effet, les contacts directs avec les clients, connaissent leur profil, leurs activités et vérifient leurs transactions. Sur cette base, la législation en vigueur leur confie la responsabilité de servir de premier filtre d'analyse afin d'envoyer au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) seulement les cas pour lesquels le soupçon initial subsiste. De cette intégration des intermédiaires financiers dans le système découle une collaboration étroite entre les autorités compétentes pour la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et les intermédiaires financiers. Cette collaboration se reflète aussi dans le présent rapport.

L'analyse démontre que les intermédiaires financiers les plus exposés aux risques de blanchiment d'argent sont les banques (en particulier les banques universelles et les banques privées de gestion de fortune [*private banking*]), les gérants de fortune indépendants, les fiduciaires, les avocats et notaires ainsi que les intermédiaires financiers proposant des services de transferts de fonds et de valeurs (*money-transmitters*). Les critères de risque pris en compte dans les analyses de ce rapport découlent des normes édictées par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA).

Elément central de la place financière, le secteur bancaire est exposé à l'ensemble des menaces. Le risque est toutefois réduit par une réglementation consolidée et rigoureusement appliquée par le secteur, ainsi que par la surveillance directe de la FINMA fondée sur les risques. En effet, l'analyse démontre un risque moyen pour l'ensemble des banques, mais plus haut en ce qui concerne les banques universelles et celles de gestion de fortune. Les gérants de fortune, les fiduciaires et les avocats et notaires présentent un risque relativement élevé, en raison de la complexité de leurs relations d'affaires impliquant plus souvent des constructions juridiques ainsi que des risques accrus liés à la présence de personnes politiquement exposées (PPE). Les négociants en valeurs mobilières indépendants présentent un risque de blanchiment d'argent qui varie selon la nature de leur activité: plutôt faible pour le négoce pour propre compte, il est plus élevé lorsqu'il s'agit d'un négociant pour compte de clients offrant des services de gestion de fortune et de tenu de compte. Les *money-transmitters* présentent un risque moyennement élevé selon les pays de destination des fonds transférés et en raison de la difficulté de contrôler les personnes auxiliaires qui opèrent au nom et pour le compte de l'intermédiaire financier principal. Les services de trafic de paiement présentent un risque moyen, mais qui est variable selon la technologie utilisée et le degré de régulation au lieu de domiciliation du service. Le risque lié au commerce des métaux précieux est moyen, mais plus élevé pour le commerce transfrontalier d'or raffiné impliquant des fonderies et pour le commerce de détail de vieil or. Les assurances et les maisons de jeu se situent à un niveau de risque de blanchiment d'argent qui peut être considéré comme faible, de même que les services de crédits et de leasing.

En résumé, sur l'ensemble des secteurs soumis à la LBA, l'évaluation globale des risques de blanchiment d'argent montre un niveau de risque moyen. Le dispositif législatif et les mesures connexes en place permettent de maîtriser suffisamment les vulnérabilités face à la menace existante.

Menaces		Banques universelles		
			<i>Private Banking</i> Gérants de fortune Fiduciaires Avocats / notaires <i>Money-transmitters</i>	
	Assurances	Banques de détail Trafic de paiements par cartes	Négociants en valeurs mobilières Négociants en métaux précieux <i>Network-money</i>	
		Casinos Services de crédit	Opérations de change Monnaies virtuelles	
				Vulnérabilités

Source: GCBF

Concernant le financement du terrorisme, la Suisse présente un risque limité, notamment au travers de l'intermédiation financière. A l'heure actuelle, les intermédiaires financiers les plus exposés sont les banques, les *money-transmitters* ainsi que les services de crédits. Les montants impliqués sont souvent faibles. Parallèlement au mode de récolte et de transmission de fonds et valeurs par le biais de services financiers soumis au dispositif de la LBA, on constate que des modes alternatifs de transmission de fonds, tels que des systèmes de *hawala* ou de transfert de fonds physique, peuvent être utilisés

en Suisse pour financer d'éventuels actes terroristes. Le risque de financement du terrorisme pourrait donc évoluer rapidement, en particulier dans l'hypothèse où les réseaux de financement du terrorisme utiliseraient de façon plus systématique ces modes alternatifs de transmission de fonds. Non seulement ces modes alternatifs échappent au contrôle du système financier, mais en outre ils laissent peu de traces écrites, ce qui les rend plus difficiles à détecter et constitue un obstacle important à l'établissement des preuves dans le cadre de procédures judiciaires.

Dans le domaine, du financement du terrorisme, la coopération tant nationale qu'internationale est étroite. La poursuite et le renforcement de cette coopération, la sensibilisation des acteurs sociaux potentiellement concernés par la problématique du financement du terrorisme – en particulier les organismes à but non lucratif – ainsi que l'application d'autres moyens légaux à disposition pour lutter contre ce fléau sont essentiels pour maîtriser le risque.

Le GCBF est d'avis que le dispositif législatif en place pour les secteurs soumis à la LBA, tel que complété par la loi du 12 décembre 2014 sur la mise en œuvre des recommandations du GAFI, révisées en 2012, répond de manière adéquate aux risques actuels de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Il est cependant d'avis que l'utilisation des instruments prévus par la législation doit encore être améliorée sur le plan opérationnel. C'est pourquoi, dans le but de consolider le dispositif actuel, le GCBF recommande les mesures suivantes:

1. Le dialogue avec le secteur privé sur les risques sera renforcé. Ceci implique, d'une part, que le MROS et la FINMA sensibilisent encore davantage les intermédiaires financiers assujettis aux risques dans le cadre de leurs tâches respectives. D'autre part, dans le cadre du GCBF, et en coordination avec les autorités concernées, un dialogue régulier sera établi avec le secteur financier et au besoin d'autres secteurs sur les résultats et les prochains travaux d'évaluation des risques ainsi que les moyens pour y faire face. Ce dialogue portera également sur les risques émergents, dans l'optique d'un *early warning* réciproque entre le secteur public et le secteur privé.
2. Le Ministère public de la Confédération poursuivra la récolte et l'analyse d'informations auprès des autorités pénales cantonales et fédérales en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, en particulier pour l'établissement de statistiques consolidées sur le traitement des cas dans ces domaines.
3. Les acteurs publics et privés impliqués dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme développeront et systématiseront les statistiques en tenant compte des mesures quantitatives utilisées dans le présent rapport, notamment en saisissant des informations concernant les infractions préalables présumées ainsi que leur lieu de commission. Ces informations seront mises à disposition du MROS une fois par an en vue de leur intégration de manière appropriée dans le rapport annuel du MROS.
4. Les analyses de risques seront poursuivies par le GCBF. Il s'agira, d'une part, d'actualiser les analyses existantes en fonction de l'évolution des menaces de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. D'autre part, les analyses seront étendues aux nouvelles infractions préalables pour lesquelles des analyses de risque n'existent pas encore, notamment aux infractions préalables fiscales.

Ce rapport comprend en outre des analyses de six secteurs, fondées sur des analyses qualitatives, qui ne sont pas soumis directement à la LBA, choisis en fonction de leur importance économique et de l'attention que certaines activités dans ces secteurs ont suscitée en Suisse au cours de ces dernières années. Il s'agit du secteur immobilier, des organismes à but non lucratif, du transfert transfrontière d'espèces, des ports francs, du commerce d'œuvres d'art ainsi que du commerce de matières premières. Des mesures sont d'ores et déjà en place pour atténuer les risques dans ces secteurs. Le GCBF a néanmoins identifié certaines mesures complémentaires pour répondre aux lacunes identifiées dans le présent rapport:

5. Afin de réduire les vulnérabilités identifiées dans le secteur immobilier, le registre foncier national accessible aux autorités fédérales, prévu par le Message du Conseil fédéral du 16 avril 2014¹ doit être mis en œuvre rapidement. Toutefois, le registre national se limiterait à enregistrer les numéros AVS des propriétaires d'immeubles. Afin de permettre aux autorités fédérales des recherches efficaces portant également sur les détenteurs étran-

¹ Message du 16 avril 2014 concernant la modification du Code civil (Enregistrement de l'état civil et registre foncier), FF 2014 3395, 3420

gers d'immeubles en Suisse, les recherches devraient pouvoir être faites également sur la base des noms et prénoms, ou des raisons sociales pour les personnes morales propriétaires d'immeubles.

6. Afin de renforcer la surveillance et ainsi diminuer les risques d'abus des fondations à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, la surveillance fédérale des fondations doit être renforcée et davantage de ressources lui être allouées. Le GCBF travaillera également avec les autorités responsables de la surveillance des fondations, ainsi qu'avec les autorités concernées dans le domaine des organismes à but non lucratif, pour élaborer au besoin des propositions de mesures concrètes.
7. La stratégie du Conseil fédéral en matière d'entrepôts douaniers² doit être mise en œuvre, pour l'essentiel, par l'application des recommandations du Contrôle fédéral des finances ainsi que par la création de bases légales par voie d'ordonnance. En particulier, l'entreposage de marchandises en vue de leur exportation ne devrait être autorisé que pour une durée déterminée et le contenu des inventaires devrait être étendu, de même que l'obligation d'informer de l'entrepouseur et de l'entrepositaire. S'agissant de la mise en œuvre des recommandations du Contrôle fédéral des finances, il est prioritaire d'assurer une plus grande cohérence au niveau des contrôles pratiqués dans les ports francs.
8. Les propositions contenues dans l'avant-projet de loi sur la modification du Code des obligations (Droit de la société anonyme)³, concernant les règles comptables pour les sociétés actives dans l'extraction de matières premières en vue d'augmenter la transparence dans ce domaine, ainsi que l'extension de ces règles au secteur du négoce de matières premières dans le cadre d'une approche coordonnée au niveau international, devraient être reprises dans le futur projet de loi et le message y relatif qui sera soumis au parlement.

² Cf. Message du 6 mars 2015 concernant la modification de la loi sur les douanes, FF 2015 2657, p. 2665

³ Avant-projet de loi sur la modification du Code des obligations (Droit de la société anonyme), en consultation du 28 novembre 2014 au 15 mars 2015

1 Introduction

La Suisse accorde une grande importance au maintien d'une place financière intègre, attractive et performante sur son territoire. Elle met tout en œuvre pour se prémunir contre l'utilisation criminelle de sa place financière, notamment contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Au cours des dernières décennies, la Suisse s'est dotée progressivement d'un système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme solide et complet, combinant des mesures préventives et répressives. Elle adapte régulièrement son dispositif en la matière afin de tenir compte des nouvelles menaces et de l'évolution des normes internationales dans ce domaine et de maintenir son efficacité.

L'efficacité et le succès de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, notamment au plan de la prévention, dépendent aussi de la création et de la mise en commun au niveau national des capacités initiales d'analyse des risques et des connaissances des phénomènes criminels des différentes autorités compétentes.

Une lutte efficace contre le blanchiment et le financement du terrorisme exige une concentration des moyens en fonction des risques. En Suisse, l'application d'une approche fondée sur les risques et une coordination régulière entre autorités de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme sur les politiques en la matière, comprenant notamment une concertation sur les risques de blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans les secteurs financier et non financier, existaient bien avant l'adoption par le Groupe d'action financière (GAFI) d'un standard à ce sujet en 2012⁴. Dès 2003, la Commission fédérale des banques (CFB) et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (AdC) (aujourd'hui intégrées à l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers [FINMA]) exigeaient que toutes les banques s'investissent dans la prévention du blanchiment d'argent en adoptant systématiquement une approche fondée sur les risques. L'approche fondée sur les risques permet aux banques d'adapter leur dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent à leurs activités, aux particularités de celles-ci et aux risques spécifiques qu'elles impliquent. L'analyse des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme n'est pas seulement du ressort des différents acteurs concernés du secteur privé mais aussi dans une large mesure une responsabilité des autorités nationales. Des contacts opérationnels étroits – sous forme d'échange régulier d'informations – existent depuis 2007 sur les plans fédéral et cantonal au niveau des autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme⁵. Par ailleurs, les autorités compétentes procédaient pour leurs besoins de surveillance déjà depuis plusieurs années à des analyses de risques ponctuelles. Le Conseil fédéral a cependant jugé opportun l'établissement d'une structure permanente pour renforcer les capacités d'analyse et de coordination dans la thématique globale de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Il a estimé qu'une telle structure permettrait de renforcer la coordination des autorités concernées sur les plans politique et opérationnel, tout en offrant un mécanisme pour l'exécution de tâches spécifiques nouvelles, telles que l'évaluation systématique des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

⁴ La Recommandation 1 du GAFI dit que les pays devraient identifier, évaluer et comprendre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels ils sont exposés et devraient prendre des mesures, parmi lesquelles la désignation d'une autorité ou d'un mécanisme pour coordonner les actions d'évaluation des risques, et mobiliser des ressources, afin de s'assurer que les risques sont efficacement atténués. Sur la base de cette évaluation, les pays devraient appliquer une approche fondée sur les risques pour s'assurer que les mesures de prévention et d'atténuation du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme sont à la mesure des risques identifiés. Cette approche devrait constituer le fondement essentiel d'une allocation efficiente des ressources au sein du régime de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) et de la mise en œuvre de mesures fondées sur les risques pour toutes les recommandations du GAFI. Lorsque les pays identifient des risques plus élevés, ils devraient s'assurer que leur régime de LBC/FT fait face à ces risques de manière satisfaisante. Lorsque les pays identifient des risques plus faibles, ils peuvent décider d'autoriser sous certaines conditions des mesures simplifiées pour certaines recommandations du GAFI.

Les pays devraient obliger les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées à identifier et évaluer leurs risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et à prendre des mesures efficaces pour les atténuer.

⁵ Principalement entre la FINMA (conduite du groupe de coordination), le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), la Commission fédérale des maisons de jeux (CFMJ) et les autorités de poursuite pénale.

Création d'une structure interdépartementale permanente

Le 29 novembre 2013, le Conseil fédéral a créé le Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF). Le GCBF est une structure permanente dont le mandat est la coordination des questions de politique de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, y compris de l'évaluation des risques. Il a pour tâches principales de: (i) coordonner la politique de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme; (ii) assurer l'évaluation permanente des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme; (iii) proposer des adaptations du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en fonction du risque, et (iv) contribuer à assurer la cohérence sur le plan international de la politique suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Le GCBF est dirigé par le Secrétaire d'Etat suppléant du SFI, rattaché au DFF, et composé de membres de la direction des offices suivants: AFD (DFF); fedpol, OFJ, CFMJ (DFJP); SRC (DDPS); DDIP, DPES (DFAE); FINMA et MPC. Le GCBF se réunit régulièrement. Il comprend trois sous-groupes de travail techniques permanents, qui siègent à intervalles réguliers et sont investis de tâches spécifiques dans les domaines (i) de l'évaluation des risques, (ii) de l'échange d'information et de la coordination des questions opérationnelles, ainsi que (iii) du traitement des listes terroristes étrangères. Le Conseil fédéral a adopté un mandat pour le GCBF et ses sous-groupes de travail. Depuis sa création, le GCBF a siégé à huit reprises. Les sous-groupes de travail se sont réunis à échéance régulière. Le GCBF informe le Conseil fédéral de ses travaux au minimum une fois par an, notamment des risques évalués, et lui soumet, le cas échéant, des propositions de mesures pour y remédier⁶.

Le présent rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, élaboré par le GCBF, s'inscrit dans la politique générale du Conseil fédéral pour se prémunir contre les menaces pouvant porter préjudice à l'intégrité de la place financière suisse. Par ce biais, la Suisse contribue également aux efforts concertés sur le plan international visant à enrayer le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Ce rapport s'intègre dans l'intensification des efforts déployés depuis une vingtaine d'année par la Suisse face à l'importance croissante des flux financiers liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme au niveau mondial. Il fait état des menaces et des vulnérabilités en lien avec le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans les principaux secteurs assujettis à la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA)⁷ ainsi que dans des secteurs choisis non assujettis. Afin de disposer d'une base de sources et de données la plus large possible pour cette analyse nationale des risques, le GCBF a mandaté un nombre considérable d'acteurs du secteur public ainsi que du secteur privé⁸ de fournir des analyses, statistiques et informations pertinentes en lien avec leurs domaines d'activité, complétant ainsi les données détaillées contenues dans les annonces de soupçon déjà en possession du MROS.

Le rapport est structuré comme suit:

Dans une première partie, les buts du rapport (ch. 2) et les notions de base (ch. 3) sont présentés. Les phénomènes du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme ainsi que les termes clés y relatifs sont notamment définis.

La deuxième partie (ch. 4) décrit la méthodologie utilisée pour l'analyse. La méthodologie contient un volet quantitatif pour la mesure des risques ainsi qu'un volet qualitatif englobant les aspects liés aux menaces et aux vulnérabilités.

La troisième partie (ch. 5) présente une vue d'ensemble du cadre économique, politique, juridique et institutionnel de la Suisse afin de faciliter la compréhension des conditions globales de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en Suisse, et des mesures d'atténuation des risques en place.

La quatrième partie (ch. 6 et 7) est consacrée à l'analyse des risques proprement dite. L'analyse générale de la menace de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme est suivie par des ana-

⁶ Le Conseil fédéral a été informé une première fois lors de sa séance du 5 décembre 2014.

⁷ RS 955.0

⁸ Pour le secteur public, il s'agit notamment de la FINMA, de la CFMJ, de l'OFJ, des ministères publics de la Confédération et de trois cantons, de la Surveillance fédérale des fondations ainsi que du SRC. Quant au secteur privé, ont contribué des banques, des services de transmission de fonds et de valeurs, des organismes d'autorégulation (OAR) et des associations professionnelles.

lyses secteur par secteur en appliquant la méthodologie décrite dans la deuxième partie. Ces chapitres indiquent également de façon succincte les mesures prises à ce jour pour diminuer les risques identifiés.

Finalement, le rapport se termine avec une partie contenant, sur la base des analyses effectuées, les conclusions et les recommandations pour les domaines où des mesures supplémentaires semblent nécessaires (ch. 8).

2 Buts du rapport

Le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme constituent des formes de criminalité financière qui se développent en parallèle à l'interdépendance croissante des économies et en fonction des avancées technologiques, notamment en matière de communication. De ce fait, la mobilité des capitaux est favorisée, faisant naître en même temps des possibilités et opportunités d'abus, notamment pour blanchir des capitaux d'origine criminelle et pour financer des activités terroristes. Il s'ensuit, non seulement, une augmentation des risques et de l'importance des infractions préalables au blanchiment d'argent et du financement du terrorisme au niveau mondial, mais aussi une internationalisation croissante du phénomène criminel, impliquant souvent plusieurs juridictions à la fois. Par ailleurs, les techniques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme évoluent continuellement, exigeant une vigilance constante et une adaptation régulière des mesures pour lutter contre ces phénomènes. Etant donné l'importance de son secteur financier largement intégré et internationalisé, la Suisse est exposée à des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Partant de ce constat, le présent rapport a donc pour but principal d'identifier et d'apprécier l'importance au niveau national des différentes menaces liées au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme et de déceler les vulnérabilités, c'est-à-dire les facteurs spécifiques qui permettent à ces menaces de se réaliser dans les différents secteurs économiques du pays.

Parallèlement, le présent rapport permettra aux principaux acteurs impliqués dans le processus d'analyse nationale des risques de développer une compréhension partagée des principales menaces, acquérant par la même occasion une meilleure compréhension des risques identifiés dans leurs secteurs respectifs.

La présente analyse nationale des risques servira aussi de base pour la démonstration, dans le cadre de la quatrième évaluation mutuelle de la Suisse par le GAFI, de l'adéquation et de l'efficacité des mesures appliquées au niveau national au travers des dispositifs de prévention, de détection et de communication, ainsi que de répression, au regard de l'importance des menaces et des vulnérabilités identifiées dans ce rapport⁹. Les résultats de la présente évaluation permettront en outre aux différentes autorités et acteurs impliqués dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme de formuler, le cas échéant, des recommandations concrètes quant à la suite à donner au regard des risques identifiés et de décider des priorités en fonction de l'importance attachée à ces derniers. Au même titre, les résultats de l'analyse nationale des risques orienteront les acteurs concernés du secteur privé, en premier lieu les intermédiaires financiers, leur permettant d'optimiser les efforts de prévention entrepris dans leurs secteurs d'activités respectifs.

3 Notions de base

3.1 Le blanchiment d'argent

Du point de vue criminologique, le blanchiment d'argent peut être défini comme « une activité qui consiste en l'intégration dans le circuit économique ordinaire de fonds qui sont le produit d'une activité criminelle, dans le but de cacher leur(s) origine(s) criminelle(s) en les rendant durablement légitimes face aux autres acteurs »¹⁰. A ce titre, l'acte de blanchiment sert un double objectif: tout d'abord, par la dissimulation, l'auteur vise à ce que les valeurs patrimoniales ne puissent lui être soustraites par l'autorité, afin qu'il puisse en disposer et en bénéficier effectivement. Ensuite, l'acte de blanchiment d'argent vise à réduire la détection et la preuve de l'infraction et par conséquent la condamnation des auteurs et la confiscation des valeurs patrimoniales d'origine criminelle. Le produit du crime constitue en effet un indice important pour déterminer le crime préalable.

⁹ Suivant les lignes directrices du GAFI contenues dans: National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment 2013.

¹⁰ FMI, UNODC 2005.

En Suisse, l'acte de blanchiment d'argent est réprimé par l'art. 305^{bis} du code pénal (CP)¹¹; il est défini comme un acte d'entrave à l'administration de la justice, visant à empêcher l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales d'origine criminelle¹². La notion de valeurs patrimoniales est très large et comprend l'ensemble des instruments financiers typiques du marché financier, tels que les billets de banques suisses et étrangers, les monnaies suisses et étrangères, les devises, les métaux précieux, les valeurs mobilières, les papiers-valeurs et les droits-valeurs, ainsi que leurs dérivés¹³. La LBA précise les devoirs de diligence des intermédiaires financiers ainsi que – dès le 1^{er} janvier 2016 – des négociants pour les transactions en espèces supérieures à 100 000 francs.

Le blanchiment d'argent présuppose une origine criminelle des valeurs patrimoniales concernées et l'existence d'une infraction dite préalable (*predicate offense*) à l'acte de blanchiment proprement dit. En Suisse, les infractions dont la peine privative de liberté est de plus de trois ans sont considérées comme des crimes (art. 10, al. 2, CP). Tous les crimes peuvent constituer des infractions préalables au blanchiment d'argent, dans la mesure où ils génèrent des valeurs patrimoniales. La loi fédérale du 12 décembre 2014 sur la mise en œuvre des recommandations du GAFI, révisées en 2012¹⁴ étend le spectre des infractions préalables, qui couvrira dès le 1^{er} janvier 2016 également certains délits qualifiés dans la fiscalité directe (art. 305^{bis}, ch. 1 et 1^{bis}, CP). Le ch. 3 de l'art. 305^{bis} CP précise que « l'acte de blanchiment est aussi punissable lorsque l'infraction principale a été commise à l'étranger et lorsqu'elle est aussi punissable dans l'Etat où elle a été commise ».

Le blanchiment d'argent est également punissable en cas d'omission coupable¹⁵. En parallèle, le dispositif suisse connaît une infraction pour défaut de vigilance de la part des intermédiaires financiers au sens de l'art. 305^{ter}, al. 1, CP, pour lequel un intermédiaire financier peut être condamné, en l'absence même d'une infraction préalable donnant suite à des actes de blanchiment concrets.

3.1.1 Le processus de blanchiment d'argent

Le blanchiment d'argent est généralement décrit comme un processus en trois phases. Une première phase est l'*injection ou placement* (phase I). Les valeurs patrimoniales, souvent sous forme d'argent liquide, sont géographiquement déplacées, changées en d'autres valeurs physiques ou scripturales, voire mélangées à des valeurs patrimoniales d'origine licite, par exemple par le biais de commerce basé principalement sur des échanges en argent liquide. Dans une seconde phase, dite de l'*empilage*, de brouillage ou de *layering* (phase II), l'origine des valeurs patrimoniales est davantage dissimulée par des moyens d'éloignement physique ou virtuel de l'occurrence du crime. Cette phase est souvent réalisée en multipliant et/ou en augmentant la cadence des transferts transnationaux, divisant et transformant par la même occasion la nature apparente des fonds en différentes structures, par exemple par le biais de sociétés offshore, de fondations ou de sociétés commerciales, dans le but de réduire leur traçabilité. La troisième phase, dite d'*intégration* (phase III), sert à la dilution et à la réintroduction des valeurs patrimoniales dans le circuit ordinaire de l'économie, par exemple par l'acquisition de biens immobiliers ou de commerces divers¹⁶. A cet égard, le secteur financier en Suisse s'expose aux trois phases de blanchiment d'argent. Les actes de blanchiment d'argent faisant suite à des infractions préalables commises à l'étranger concernent davantage les phases II et III.

¹¹ RS 311.0; Art. 305^{bis} CP: Blanchiment d'argent

1. Celui qui aura commis un acte propre à entraver l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales dont il savait ou devait présumer qu'elles provenaient d'un crime, sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

2. Dans les cas graves, la peine sera une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou une peine pécuniaire. En cas de peine privative de liberté, une peine pécuniaire de 500 jours-amende au plus est également prononcée.

Le cas est grave, notamment lorsque le délinquant:

- a. agit comme membre d'une organisation criminelle;
- b. agit comme membre d'une bande formée pour se livrer de manière systématique au blanchiment d'argent;
- c. réalise un chiffre d'affaires ou un gain importants en faisant métier de blanchir de l'argent.

3. Le délinquant est aussi punissable lorsque l'infraction principale a été commise à l'étranger et lorsqu'elle est aussi punissable dans l'Etat où elle a été commise.

¹² Le ch. 2 de l'art. 305^{bis} CP précise en outre des critères aggravants et prévoit pour ces cas une peine privative de liberté de cinq ans au plus.

¹³ Cf. « Délimitations dans le domaine de la gestion de valeurs patrimoniales », DFF, 8 mars 2007.

¹⁴ RO 2015 1389

¹⁵ Tribunal pénal fédéral, arrêt du 18 septembre 2008, SK.2007.28 et 2008.16.

¹⁶ Bernasconi 1988.

3.1.2 La complexité

La probabilité de détection et l'efficacité de la poursuite pénale des cas de blanchiment d'argent dépendent d'une manière significative du degré de complexité d'un cas d'espèce. Paradoxalement, la complexité des rapports et des transactions financières se trouve souvent à l'origine d'un soupçon de blanchiment puisque celle-ci est précisément reconnue comme étant susceptible de dissimuler un lien potentiel avec des valeurs patrimoniales d'origine criminelle. Les facteurs de complexité les plus fréquents sont les suivants: la commission de l'infraction préalable à l'étranger, le nombre de juridictions impliquées (criminalité transnationale), le nombre et la nature des acteurs économiques, l'utilisation de structures peu transparentes (sociétés de domicile, trusts, etc.) et le nombre d'intermédiaires financiers¹⁷. La complexité des affaires doit renforcer la vigilance et par conséquent l'effort des autorités pour la détection et la poursuite du blanchiment d'argent.

3.2 Le financement du terrorisme

Le financement du terrorisme peut être défini comme un acte qui réunit et met à disposition de personnes ou d'entités des valeurs patrimoniales dans le but de financer une opération terroriste ou qui met des valeurs patrimoniales à la disposition de personnes ou d'organisations qui les utiliseront pour mener, commanditer ou faciliter des activités terroristes. Du point de vue criminologique, l'objectif principal d'un acte de financement du terrorisme consiste à dissimuler l'intention que des valeurs patrimoniales mises à disposition soient destinées à être utilisées à des fins terroristes. Le fait que les valeurs patrimoniales utilisées peuvent être non seulement d'origine criminelle mais aussi et souvent d'origine légale, voire un mélange des deux, rend la détection plus difficile. A cela s'ajoute le fait que le financement d'actes terroristes, par exemple la recherche d'armes et d'explosifs, ne nécessite que peu de moyens financiers.

L'ordre juridique suisse contient un éventail de dispositions permettant de lutter et de punir efficacement le financement du terrorisme. La norme spécifique réprimant le financement du terrorisme est l'art. 260^{quinquies} CP. A ce titre, il n'est pas nécessaire que l'objectif d'intimidation ou de contrainte se réalise pour que le crime soit considéré comme ayant été accompli. Le caractère punissable du financement n'est en effet pas accessoire, ce qui signifie qu'il ne dépend pas de l'exécution ou même de la tentative d'exécution d'un acte terroriste. En tant qu'infraction autonome, le financement du terrorisme de l'art. 260^{quinquies} CP ne nécessite aucun rapport de causalité avec un acte terroriste ultérieur. L'art. 260^{quinquies} CP permet aussi de viser les terroristes agissant seuls ou les groupements moins bien structurés qu'une organisation criminelle. Lorsqu'un acte terroriste concret est financé ou qu'il doit être financé, de nombreuses normes pénales sont applicables, en tant qu'elles répriment les actes de financement comme acte de participation. Dans ce contexte, il faut aussi mentionner l'art. 260^{bis} CP (actes préparatoires délictueux) qui permet de poursuivre aussi des activités préparatoires d'un acte terroriste (y compris le financement) et cela, avant même que l'exécution d'un acte terroriste n'ait commencé.

S'agissant de la répression du financement d'organisations terroristes et de terroristes, l'art. 260^{ter} CP (organisation criminelle) ainsi que la loi fédérale du 12 décembre 2014 interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « Etat islamique » et les organisations apparentées¹⁸ sont au surplus applicables. L'art. 260^{ter} CP réprime la participation et le soutien à une organisation criminelle ou terroriste. Les actes de financement de tout ordre sont des formes typiques de soutien. La loi interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « Etat islamique » et les organisations apparentées réprime de manière exhaustive tous les comportements destinés à soutenir ces organisations terroristes, qui comprennent également le fait de mettre à disposition des ressources humaines ou matérielles (financement direct ou indirect). Sont également couverts par cette disposition les actes de financement effectués en faveur de personnes seules qui apportent leur soutien à ces organisations de quelque manière que ce soit.

Toutes les normes pénales déterminantes, et en particulier aussi le financement du terrorisme, la participation et le soutien à une organisation terroriste (art. 260^{ter} et 260^{quinquies} CP), ainsi que la nouvelle loi fédérale interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « Etat Islamique » et les organisations apparentées, entrent dans la catégorie des crimes et constituent également des infractions préalables au blanchiment d'argent.

¹⁷ Au même titre, l'OBA-FINMA exige à l'art. 12, al. 2, let. h, que la complexité des structures soit considérée comme un facteur de risque accru.

¹⁸ RS 122

3.3 Evaluation du risque criminel (*Criminal Risk Assessment*)

3.3.1 Le risque criminel

Le risque criminel se définit par la probabilité qu'un phénomène criminel se réalise dans le futur avec une certaine probabilité. Pour l'évaluation du risque criminel associé au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme, il convient de tenir compte de deux éléments distincts composant le risque: la menace et les éventuelles faiblesses existantes (appelées vulnérabilités) susceptibles de faciliter la commission d'un acte de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.

3.3.2 Les menaces

Les menaces (*threats*) se définissent comme la probabilité qu'une personne ou un groupe de personnes commette des actes de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. L'analyse des menaces (*threat assessment*) identifiera l'importance de la menace, en mesurant à la fois son ampleur (élément quantitatif) et ses caractéristiques (élément qualitatif). A cet effet, il convient de distinguer entre menaces potentielles et réelles. La *menace potentielle* (ou menace abstraite) est définie par la probabilité qu'au vu de certains éléments structurels et contextuels une menace puisse se réaliser. La *menace réelle* (ou menace concrète) se définit comme l'ensemble des menaces qui se sont effectivement réalisées et qui peuvent, en principe, être mesurées.

3.3.3 Les vulnérabilités

Les vulnérabilités (*vulnerabilities*) sont l'ensemble des facteurs (structurels et institutionnels) qui rendent la réalisation d'un crime attractive aux yeux de la personne ou d'un groupe de personnes qui veut blanchir de l'argent ou contribuer au financement d'actes de terrorisme. La probabilité qu'un risque se réalise est d'autant plus importante que des vulnérabilités existent. Les *vulnérabilités générales* sont inhérentes aux caractéristiques structurelles du pays et de sa place financière. Les *vulnérabilités spécifiques* sont liées aux pratiques et instruments utilisés dans un secteur d'activités donné. Une dernière catégorie est celle des *vulnérabilités liées au dispositif institutionnel* (régulation et surveillance) de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

4 Méthodologie

Suivant l'expérience de l'approche fondée sur les risques utilisée en Suisse, le GCBF a opté pour une combinaison des approches quantitative et qualitative. L'approche combinée a le double avantage de fonder l'analyse des menaces sur une base objective, tout en multipliant les sources d'information susceptibles de consolider et de compléter l'évaluation des risques. L'approche combinée permet également de fixer un cadre ouvert pour les interlocuteurs du secteur privé qui peuvent ainsi contribuer à l'analyse des risques au travers de leurs propres expériences et évaluations. En outre, dans le but d'être au plus proche de la réalité des risques, les mesures quantitatives ont été confrontées aux menaces potentielles telles qu'elles pouvaient être établies au travers d'une multitude de sources. A cet effet, le GCBF a pris en considération toute information pertinente issue de rapports internationaux et nationaux, publics et internes, ainsi que les statistiques officielles disponibles en Suisse susceptibles de circonscrire les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme (la liste exhaustive des statistiques et rapports publics consultés se trouve en annexe). Pour ce faire, le GCBF a procédé à un inventaire (*mapping*) de toutes les analyses nationales existantes ayant pour objet la menace de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse et en a tenu compte pour l'évaluation des risques. Le GCBF a également décidé d'effectuer des analyses portant sur des secteurs d'activité qui ne sont pas directement soumis au dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, en fonction de leur importance économique et de l'attention que certaines activités dans ces secteurs ont suscitée en Suisse au cours de ces dernières années. En l'absence de communications de soupçon en provenance de ces secteurs d'activités, les analyses correspondantes se fondent principalement sur une évaluation qualitative.

4.1 Mesures quantitatives

Pour l'identification de la *menace réelle* en Suisse, le GCBF s'est appuyé dans un premier temps sur la base de données constituée par les communications de soupçon transmises au MROS entre 2004 et 2014. En raison de la particularité du dispositif suisse qui prévoit une analyse préalable par les intermédiaires financiers des faits et éléments à leur disposition en cas de soupçon, les statistiques produites sur la base des communications de soupçon peuvent être considérées comme l'instrument statistique disponible le plus représentatif des menaces réelles en Suisse, tant au niveau de leur im-

portance que de leur qualification. Ces statistiques permettent en particulier d'identifier l'importance des infractions préalables principales associées aux différents secteurs et la domiciliation des cocontractants et des ayants droit économiques (ADE). Les statistiques se basant essentiellement sur des données générées dans le cadre de l'activité régulée des intermédiaires financiers ont été complétées par des informations portant sur des circuits financiers en dehors de l'intermédiation financière. En outre, le GCBF a confié plus d'une vingtaine de mandats à des acteurs représentatifs du secteur privé, qui lui ont fourni des données quantitatives et qualitatives spécifiquement établies pour la présente analyse.

En parallèle, prenant appui sur les communications de soupçon transmises entre 2004 et 2014, une matrice quantitative des risques a été élaborée en vue d'établir une mesure objective du risque par rapport aux secteurs actifs dans l'intermédiation financière soumise au dispositif de la LBA. A cet effet, cinq facteurs de risques majeurs, qui découlent des normes de la FINMA, ont été pris en compte, à savoir le risque lié

1. au(x) pays impliqué(s),
2. à l'importance des montants impliqués,
3. au nombre d'acteurs impliqués,
4. à l'implication de sociétés de domicile, et
5. à la présence de personnes politiquement exposées (PPE) comme facteur de risque accru.

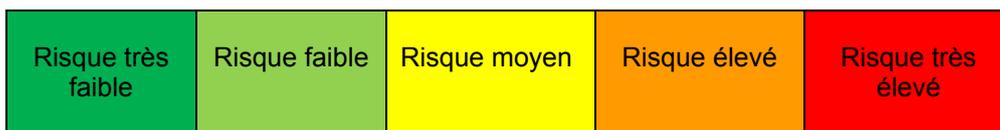
Chaque résultat factoriel a ensuite été pondéré à l'aide d'un coefficient jugé pertinent¹⁹, complétant ainsi l'algorithme de calcul des risques (les résultats obtenus pour chaque secteur et le détail du procédé utilisé se trouvent en annexe). Pour le GCBF, les résultats ainsi obtenus ont constitué un indice de départ supplémentaire en vue de l'évaluation globale des risques pour chaque secteur examiné.

4.2 Matrice qualitative d'évaluation des risques

Pour l'évaluation globale des risques, le GCBF a procédé dans un second temps à un travail d'évaluation nuancée pour chaque secteur, en prenant en compte les informations mises à disposition par les acteurs privés ainsi que toute information pertinente susceptible de renseigner le GCBF sur le niveau et l'évolution des menaces ainsi que sur la nature particulière et l'importance des vulnérabilités spécifiques (existantes et futures) dans le secteur en question. Dans cette perspective, le GCBF a notamment confié des mandats d'analyse spécifique aux services compétents de l'administration concernés par les différents secteurs d'activités examinés. Dans un souci de lisibilité, le résultat de ce processus d'évaluation globale des risques a trouvé sa synthèse dans une matrice à deux axes, représentant les niveaux des menaces et des vulnérabilités identifiées dans les secteurs respectifs. Le résultat ainsi obtenu a été classé selon l'un des cinq niveaux de risques suivants: risque très faible, risque faible, risque moyen, risque élevé et risque très élevé. Etant donné que les critères de risques utilisés pour le calcul quantitatif s'appliquent seulement aux intermédiaires financiers, les secteurs non soumis à la LBA ont fait exclusivement l'objet d'une analyse qualitative.

Menaces				
	Vulnérabilités			

¹⁹ Un coefficient élevé a notamment été utilisé pour la présence de PPE étrangères et l'utilisation de sociétés de domicile, étant donné que ces facteurs de risques influencent de manière significative le niveau de risque.



5 Information sur le cadre général de la Suisse

La Suisse est un Etat fédéral composé de 20 cantons et 6 demi-cantons, eux-mêmes subdivisés en communes. Les cantons sont considérés comme des collectivités souveraines, disposant de leurs propres constitution et lois et jouissant d'une large autonomie. Ils ont tous leur propre parlement, leur gouvernement et leurs institutions judiciaires. Les cantons sont compétents pour tous les sujets qui ne sont pas de la compétence de la Confédération. Les compétences sont partagées dans les domaines notamment de la police et de la justice ainsi qu'en matière économique et sociale. Les cantons sont compétents pour l'application non seulement de leurs propres lois et règlements mais également pour l'application d'un bon nombre de règles édictées par la Confédération. En matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la compétence de légiférer appartient à la Confédération, tandis que l'application et la compétence de poursuite sont partagées entre la Confédération et les cantons.

5.1 Composition du secteur économique et financier

En 2013, le produit intérieur brut (PIB) de la Suisse s'élevait à 635 milliards de francs. Environ 72 % du PIB provient du secteur des services. Le secteur industriel n'en demeure pas moins un pilier important de l'économie suisse, avec 27 % du PIB. Les secteurs industriels clés sont la chimie, les biens d'investissement (machines-outils, instruments de précision, équipements mécaniques), l'horlogerie, l'alimentation et la construction, tandis que le secteur des services est dominé par les banques, les assurances, le tourisme et le secteur public. L'économie suisse est fortement orientée vers l'exportation, la part du commerce extérieur dans le PIB se situant autour de deux tiers. L'Union Européenne (UE) est le premier partenaire commercial de la Suisse (59,7 % des exportations, 78 % des importations). La prépondérance des petites et moyennes entreprises (PME) a toujours été caractéristique de la structure de l'économie suisse. Plus de 99 % des entreprises en Suisse emploient moins de 250 personnes à équivalent plein-temps.

5.1.1 Importance économique du secteur financier²⁰

La place financière suisse revêt une grande importance pour l'économie nationale, à la fois en termes de catalyseur permettant son bon fonctionnement et en termes de revenu et d'emploi. Les principaux acteurs de la place financière suisse sont les banques, suivies des assurances, des prestataires de fonds, de la Bourse suisse et des caisses de pensions. En 2014, ils ont contribué à hauteur de 10,2 % au PIB (cf. figure 1), en baisse d'environ deux points de pourcentage par rapport à 2007 – l'année précédant la crise financière mondiale. Quant à la part du secteur financier dans l'emploi total en Suisse, elle s'élevait, avec environ 210 000 postes de travail à équivalent plein-temps, à 5,9 % en 2014 et affiche une relative stabilité depuis de nombreuses années²¹.

La place financière suisse est également à l'origine d'une part importante des recettes fiscales du pays. En 2012, quelques 5,7 milliards de francs d'impôts de personnes physiques et morales, soit environ 7,4 % des recettes totales de la Confédération, des cantons et des communes, provenaient du secteur financier.

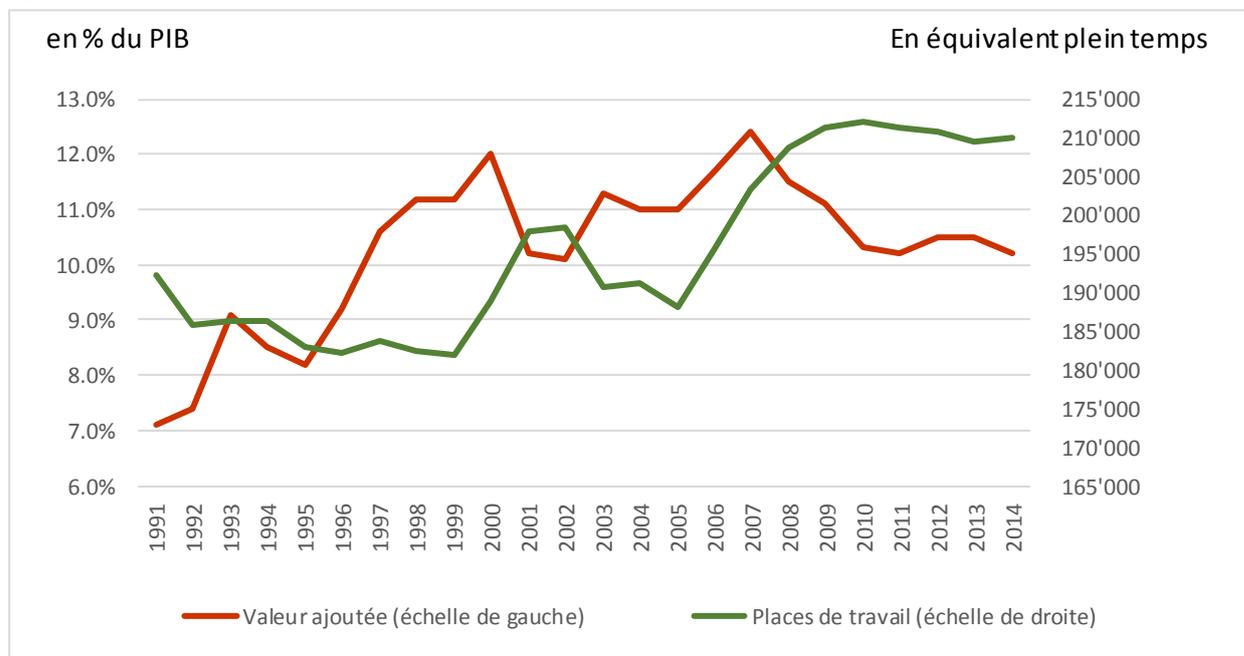
L'éclatement de la crise financière globale, les changements des besoins de la clientèle – surtout privée –, les progrès technologiques ainsi que l'évolution sur le plan international des normes relatives à la gouvernance du secteur financier ont eu toutefois pour effet d'accélérer les mutations structurelles du secteur financier suisse. Ainsi, la place bancaire helvétique comptait 283 établissements actifs fin 2014, soit 59 de moins (-17,3 %) qu'en 2003.

²⁰ Rapport concernant la politique de la Confédération en matière de marchés financiers du 19 décembre 2012, mis à jour en septembre 2014.

²¹ Source: Office fédéral de la statistique (OFS).

Environ deux tiers des banques sont étrangères ou opèrent également à l'échelle internationale, comme les grandes banques, les banques privées et les banques boursières²², ce qui met clairement en évidence la forte imbrication internationale de la place financière suisse. Il faut cependant souligner qu'à côté des établissements à vocation internationale, il existe un groupe important de banques tournées principalement vers le marché intérieur. C'est ainsi qu'à la fin 2013, les créances et les engagements figurant au bilan des banques cantonales et régionales se situaient à hauteur de respectivement 99 % et 94 % en Suisse²³.

Figure 1: Part du secteur financier au PIB de 1991 à 2014 et postes de travail dans ce secteur



Sources: Office fédéral de la statistique (OFS); Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

L'offre de services financiers est concentrée sur plusieurs cantons urbains, d'où ressortent les trois pôles de la place financière Suisse. Le premier pôle englobe la région de Zurich et les cantons limitrophes de Suisse centrale, le second l'arc lémanique avec Genève en tant que centre, tandis que le troisième est formé par la région de Lugano au Tessin. Le tableau ci-après rend compte de la répartition des intermédiaires financiers par canton.

Tableau 1: Nombre d'intermédiaires financiers en 2014, par canton

Canton	Secteur bancaire	Secteur non-bancaire ²⁴	Etablissements soumis à la Loi sur les placements collectifs	Assurances avec activités d'intermédiation financière ²⁵	Total
Argovie	6	99	15		120
Appenzell RE	1	25	3		29
Appenzell RI	1	17	1		19
Bâle-Campagne	1	51	9	1	62
Bâle-Ville	13	166	26	4	209
Berne	25	170	34	2	231
Fribourg	2	76	2		80
Genève	64	1430	78		1572
Glaris	2	18	2		22
Grisons	1	137	1		139
Jura	1	6	1		8

²² BNS, Les banques suisses, 2013.

²³ BNS, Bulletin mensuel de statistiques bancaires, août 2012.

²⁴ Sont inclus notamment les gérants de fortune indépendants et les fiduciaires.

²⁵ Assurances-vie et assurances-dommages offrant des hypothèques

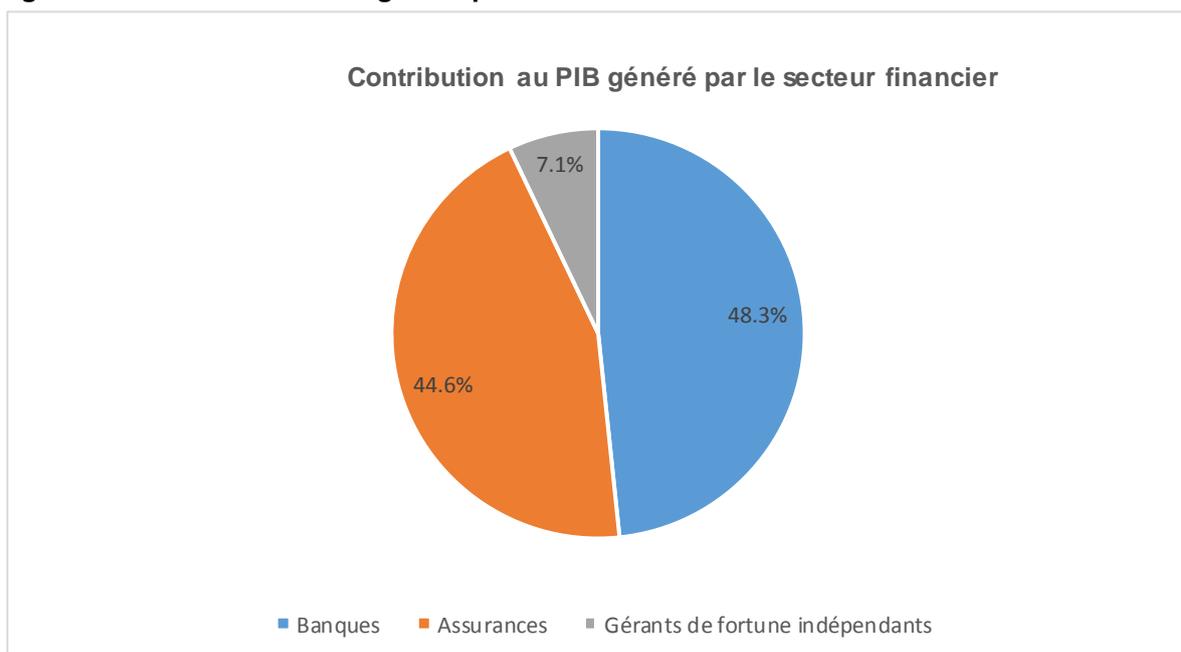
Lucerne	4	106	16	1	127
Neuchâtel	2	48	9		59
Nidwald	1	31			32
Obwald	1	32			33
Schaffhouse	4	28			32
Schwyz	4	190	19		213
Soleure	6	31	3		40
St Gall	16	181	17	1	215
Tessin	19	884	34	1	938
Thurgovie	2	62	10		74
Uri	1	6			7
Valais	3	62	4	1	70
Vaud	10	334	53	7	404
Zoug	3	604	35		642
Zurich	104	1689	222	10	2025

Total	297²⁶	6483	594	28	7402
--------------	-------------------------	-------------	------------	-----------	-------------

Source: FINMA

La contribution au PIB des principales branches du secteur financier se présente comme suit:

Figure 2: Contribution au PIB généré par le secteur financier en Suisse en 2014



Sources: OFS; SECO PIB annuel et ses composantes, approche par la production; ZHAW

5.1.2 Importance internationale de la place financière suisse

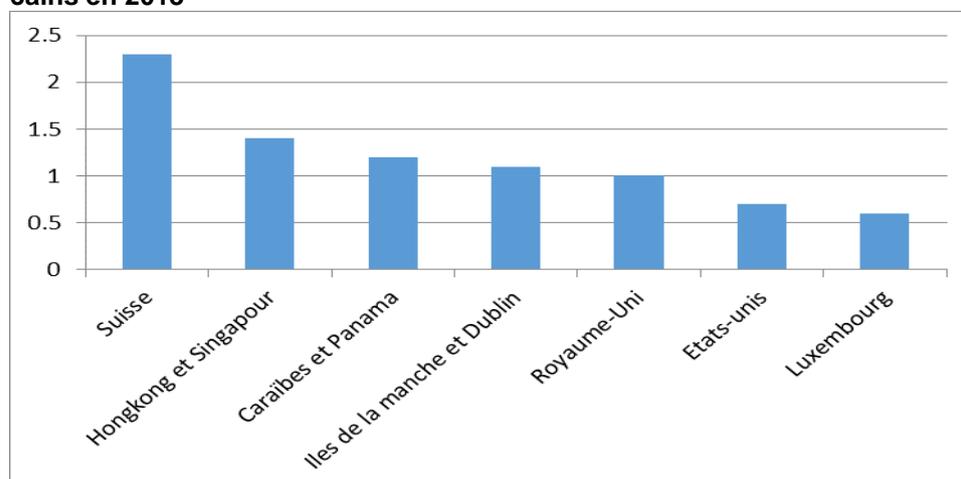
Avec 10,2 %, la part du secteur financier au PIB est relativement élevée en Suisse en comparaison internationale (Etats-Unis: 6,6 %; Royaume-Uni: 8,6 %), égalant presque celle de Singapour (11,2 %) tout en restant loin derrière la valeur enregistrée au Luxembourg (25,4 %)²⁷.

²⁶ Ce chiffre comprend quatorze établissements en cessation d'activités ou en liquidation au cours de 2014.

²⁷ Grand-Duché de Luxembourg: Le Portail des Statistiques (2011); Singapour: Singapore Department of Statistics (2011); Royaume-Uni: Office for National Statistics (2011); Etats-Unis: Bureau of Economic Analysis (2011).

La place financière suisse se caractérise par une grande diversité de prestataires de services financiers spécialisés. Un des points forts comprend notamment la gestion de fortune. Ainsi, le volume de fonds privés transfrontaliers sous gestion équivaut à environ 2300 milliards de dollars américains, soit 26 % du marché de la gestion de fortune transfrontalière. Par comparaison, le volume de la gestion de fortune transfrontalière à Hong Kong et Singapour atteint 1400 milliards en tout, au Royaume-Uni 1000 milliards, aux Etats-Unis 700 milliards et au Luxembourg 600 milliards de dollars américains (figure 3)²⁸.

Figure 3: Fortune sous gestion transfrontalière (offshore) en mille milliards de dollars américains en 2013



Source: The Boston Consulting Group 2014

En outre, de nombreuses transactions transfrontalières des établissements financiers suisses sont conclues avec une contrepartie dans l'UE. La place financière suisse est donc étroitement liée aux centres financiers européens voisins (tels que Londres, le Luxembourg ou le Liechtenstein), des Etats-Unis et d'Asie. Les places financières de Hong Kong et de Singapour ont continué de croître ces cinq dernières années parallèlement au taux de croissance de leur PIB, ayant pour effet une forte croissance également des fortunes privées.

5.2 Cadre politique et juridique de la lutte contre la criminalité financière

5.2.1 Politique du Conseil fédéral en matière de lutte contre la criminalité financière

Le maintien d'une place financière intègre, attractive et performante est un but déclaré du Conseil fédéral. Ce but implique de mettre tout en œuvre pour se prémunir contre une utilisation de la place financière suisse à des fins criminelles, notamment à travers le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. La Suisse contribue activement et coopère au niveau international au développement des standards en la matière, tout en adaptant régulièrement sa législation, afin de tenir compte des nouvelles menaces et de l'évolution des normes internationales dans ce domaine, et d'améliorer son efficacité. Au cours des dernières décennies, la Suisse s'est dotée progressivement d'un système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme solide et complet, combinant des mesures préventives et répressives.

Cette politique ainsi que les mesures concrètes prises dans le cadre de cette politique contribuent significativement à l'atténuation des risques, assurant l'intégrité de la place financière suisse, que ce soit en relation avec le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme ou encore en matière de fiscalisation des avoirs. Parmi ces mesures, la création au niveau institutionnel du GCBF évoquée plus haut se doit d'être mentionnée, mais aussi l'évolution de la réglementation en matière de criminalité financière et les autres évolutions du cadre légal ayant un lien avec la criminalité financière. Les chapitres suivants rendent compte de cette évolution sans toutefois entrer dans les détails. La description en profondeur du régime légal de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, de ses liens avec la gestion des risques et la démonstration de l'efficacité des mesures en vigueur feront l'objet d'un rapport distinct du GAFI qui sera élaboré dans le cadre de l'évaluation mutuelle de la Suisse.

²⁸ The Boston Consulting Group (BCG) 2014, Global Wealth 2014 - Riding a Wave of Growth, p. 10.

5.2.2 Evolution de la réglementation en matière de criminalité financière depuis 2005

5.2.2.1 Mise en œuvre des recommandations du GAFI

La contribution de la Suisse à la définition des normes internationales relatives à l'intégrité du marché financier, notamment celles qui visent l'harmonisation des règles en matière de lutte contre la criminalité financière, est un pilier important de sa stratégie de défense d'une place financière saine et florissante. A cette fin, la Suisse participe activement, depuis sa création, aux travaux du GAFI. Suite à la révision partielle des recommandations du GAFI de 2003, la Suisse a adapté à plusieurs reprises son régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme pour le mettre en ligne avec les nouvelles exigences de cet organisme. Elle a procédé à des ajustements législatifs en 2007, 2009 et 2013 afin de prendre en compte les critiques exprimées dans le rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse de 2005 et le rapport de suivi de 2009 ainsi que les exigences du Groupe Egmont²⁹ en matière d'échange d'informations entre cellules de renseignements financiers (CRF). Le 13 décembre 2013, le Conseil fédéral a adopté et transmis au Parlement le message relatif au projet de nouvelle loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du GAFI, révisées en 2012. Ce projet vise à renforcer l'efficacité du dispositif de la Suisse en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, en complétant la mise en œuvre en Suisse des normes internationales. Les chambres fédérales ont adopté le projet de loi le 12 décembre 2014³⁰. La loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016, à l'exception des mesures de transparence des personnes morales et des actions au porteur, qui entreront déjà en vigueur le 1^{er} juillet 2015.

La nouvelle loi introduit des nouveautés ou modifications sur les huit points suivants:

- extension de l'obligation d'enregistrement au registre du commerce à toutes les fondations afin d'y inclure également les fondations ecclésiastiques et les fondations de famille (modification du code civil [CC]³¹);
- amélioration de la transparence des personnes morales par la prise de mesures visant, d'une part, les sociétés non cotées émettant des actions au porteur et, d'autre part, l'identification de l'ADE des personnes morales. Ces mesures visent également à répondre aux exigences du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (modification du CC, du code des obligations [CO]³², de la loi du 23 juin 2006 sur les placements collectifs [LPCC]³³ et de la loi du 3 octobre 2008 sur les titres intermédiés [LTI]³⁴);
- renforcement des obligations des intermédiaires financiers lors de l'identification des ADE de personnes morales (modification de la LBA);
- extension de la définition des PPE aux PPE nationales ainsi qu'aux PPE d'organisations intergouvernementales et de fédérations sportives internationales, et introduction d'obligations de diligence correspondantes fondées sur les risques (modification de la LBA);
- introduction d'une infraction préalable en lien avec la fiscalité directe et extension, en lien avec la fiscalité indirecte, de l'actuelle infraction de contrebande douanière à d'autres impôts prélevés par la Confédération (modification du CP et de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif [DPA]³⁵);
- obligation pour les négociants de recourir à un intermédiaire financier ou alternativement de procéder à des devoirs de diligence lors de paiements en espèces concernant des opérations de vente immobilière ou mobilière dépassant 100 000 francs (modification de la LBA et de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite [LP]³⁶);
- renforcement de l'efficacité du système de communication de soupçons (modification de la LBA), et
- amélioration de la mise en œuvre de la norme du GAFI relative aux sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme (modification de la LBA).

²⁹ Le Groupe Egmont est un réseau informel des CRF de 147 pays. Il a pour but de promouvoir la coopération entre CRF dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, notamment l'échange d'information, et dans le domaine de la formation.

³⁰ FF 2014 9465

³¹ RS 210

³² RS 220

³³ RS 951.31

³⁴ RS 957.1

³⁵ RS 313.0

³⁶ RS 281.1

Les travaux d'élaboration et de révision des ordonnances de mise en œuvre de la loi, en particulier de la LBA, ainsi que les règlements des organismes d'autorégulation (OAR) sont en cours. Il est prévu que ces ordonnances et règlements de mise en œuvre entrent en vigueur en même temps que les dispositions correspondantes de la loi.

5.2.2.2 Evolution en matière de corruption

La Suisse est partie aux trois principales conventions internationales en matière de lutte contre la corruption. Elle a ratifié le 31 mai 2000 la Convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales³⁷. Cette ratification a été suivie, le 1^{er} juillet 2006, de l'adhésion à la Convention pénale du 27 janvier 1999 sur la corruption³⁸ conclue sous l'égide du Conseil de l'Europe. Au titre de la mise en œuvre de ces conventions, la Suisse a réformé totalement les normes du code pénal sanctionnant la corruption d'agents publics nationaux et étrangers ainsi que la corruption dans le secteur privé. Finalement, la Suisse a ratifié la Convention des Nations Unies du 31 octobre 2003 contre la corruption³⁹ le 24 septembre 2009 sans qu'aucune modification du droit suisse n'ait été nécessaire. La Suisse a été examinée dans le cadre de chacun des mécanismes d'évaluations mutuelles par les pairs relatifs aux conventions internationales précitées.

La corruption privée est actuellement poursuivie sur plainte et figure dans la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD)⁴⁰. Faisant suite à une recommandation du Groupe d'Etats contre la Corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), le Conseil fédéral a décidé qu'à l'avenir, la corruption privée devrait être poursuivie et réprimée d'office, même dans les cas où elle n'entraînerait pas de distorsions concurrentielles. La nouvelle norme serait intégrée au code pénal. Le Conseil fédéral a approuvé et transmis au Parlement le 30 avril 2014 le message et le projet de loi y relatifs⁴¹.

Suite aux bouleversements politiques intervenus en Afrique du Nord, on a créé en 2011 la *Task Force sur la restitution d'avoirs illicites*, qui s'occupe de la restitution des avoirs illicites de potentats. Rattachée à la Direction du droit international public (DDIP) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), elle est chargée de mettre en œuvre la politique suisse de restitution d'avoirs illicites (*Asset Recovery*) au niveau international. Entrée en vigueur en 2011, la loi du 1^{er} octobre 2010 sur la restitution des avoirs illicites (LRAI)⁴² règle le blocage et la confiscation de valeurs patrimoniales lorsqu'en raison de la situation de défaillance au sein de l'Etat d'origine l'entraide judiciaire ne peut aboutir; elle est subsidiaire à la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (EIMP)⁴³. Le 21 mai 2014, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP)⁴⁴. Ce projet de loi prévoit de régler exhaustivement le blocage, la confiscation et la restitution d'avoirs de potentats, inscrivant ainsi dans la loi les pratiques suivies jusqu'ici par la Suisse dans ce domaine. L'entrée en vigueur de cette loi entraînerait l'abrogation de la LRAI. Les principaux éléments de la politique suisse de restitution d'avoirs illicites sont arrêtés dans la Stratégie de la Suisse concernant le blocage, la confiscation et la restitution des avoirs de potentats, approuvée en 2014.

5.2.3 Politique et réglementation en matière de lutte contre l'évasion fiscale internationale

La crise financière qui a éclaté en 2008 a entraîné un net renforcement de la lutte contre l'évasion fiscale à l'échelle internationale, si bien que le Conseil fédéral, sensible à l'air du temps, a décidé en 2009 de reprendre l'intégralité de la norme régissant l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale (art. 26 du modèle de convention de l'OCDE). Depuis lors, la clause d'assistance administrative conforme à la norme de l'OCDE a été intégrée à un grand nombre de conventions contre les doubles impositions et l'on a également conclu plusieurs accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale. La loi 28 septembre 2012 sur l'assistance administrative fiscale (LAAF)⁴⁵, qui règle l'exécution de l'assistance administrative dans le domaine fiscal, est en outre entrée en vigueur en 2013.

³⁷ RS 0.311.21

³⁸ RS 0.311.55

³⁹ RS 0.311.56

⁴⁰ RS 241

⁴¹ FF 2014 3433

⁴² RS 196.1

⁴³ RS 351.1

⁴⁴ FF 2014 5121

⁴⁵ RS 672.5

La collaboration dans le domaine de l'assistance administrative internationale a été renforcée sur le plan non seulement bilatéral, mais également multilatéral. La Suisse a notamment signé, en 2013, la Convention multilatérale de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Elle s'est en outre engagée au sein du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial), où elle est représentée à la fois dans le Groupe de direction et dans le groupe d'examen par les pairs. En 2011, un rapport d'audit du Forum mondial était arrivé à la conclusion que la Suisse avait certes fait de gros progrès depuis 2009 en matière de procédure d'assistance administrative, mais qu'elle ne remplissait toujours pas ou ne remplissait que partiellement d'importantes conditions nécessaires à un échange de renseignements efficace. La Suisse a alors pris des mesures supplémentaires, portant sur une extension de son réseau de conventions contre les doubles impositions et d'accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale conformes à la norme de l'OCDE, sur l'adoption de dérogations aux règles d'information des contribuables concernés et sur une transparence accrue en matière d'actions au porteur.

La Suisse et l'UE avaient convenu en 2004 déjà d'une collaboration approfondie dans le domaine fiscal. En application de l'accord sur la fiscalité de l'épargne⁴⁶, les établissements financiers suisses prélèvent, en faveur de l'Etat d'origine, un impôt à la source sur les revenus de l'épargne de personnes physiques résidant dans l'UE, ou, si ces personnes y ont consenti, déclarent lesdits revenus à l'Etat d'origine.

Sont en outre entrés en vigueur, en 2014, l'accord FATCA conclu entre la Suisse et les Etats-Unis ainsi que la loi fédérale de mise en œuvre de cet accord⁴⁷. Avec le FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*), les Etats-Unis entendent imposer selon leur droit fiscal tous les revenus de personnes assujetties à l'impôt aux Etats-Unis et détenant des comptes à l'étranger. Il s'agit en l'occurrence d'une réglementation américaine unilatérale applicable dans le monde entier. Elle exige des établissements financiers étrangers qu'ils transmettent aux autorités fiscales américaines des renseignements sur tous les comptes américains qu'ils gèrent, faute de quoi les Etats-Unis prélèvent un gros impôt à la source sur les paiements américains destinés à ces établissements ou à leurs clients.

La Suisse a par ailleurs conclu avec le Royaume-Uni et l'Autriche des accords sur l'imposition à la source⁴⁸, qui ont permis de régulariser les avoirs non déclarés dans le passé et d'assurer à l'avenir l'imposition de tous les revenus. Ces accords sont entrés en vigueur en 2013. Les établissements financiers suisses prélèvent un impôt forfaitaire sur les avoirs existants (passé) ainsi que sur les revenus et gains en capital (avenir) de leurs clients britanniques et autrichiens et le versent aux autorités fiscales du Royaume-Uni et de l'Autriche, par l'intermédiaire de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Les clients britanniques et autrichiens peuvent aussi opter, en lieu et place de l'imposition à la source, pour la déclaration de leurs avoirs, payant alors l'impôt directement aux autorités fiscales de leur pays.

Enfin, après que les discussions internationales sur l'échange automatique de renseignements (EAR) eurent gagné en intensité, en 2013, le Conseil fédéral déclara qu'il était disposé à collaborer activement, dans le cadre de l'OCDE, au développement d'une norme mondiale concernant l'EAR visant à garantir la conformité aux règles de la fiscalité. En 2014, la Suisse a reconnu la nouvelle norme internationale relative à l'échange automatique de renseignements en matière fiscale adoptée par l'OCDE, se déclarant prête à mettre l'EAR en œuvre, sous certaines conditions, avec des Etats partenaires. A titre de premières mesures concrètes, le Conseil fédéral a alors approuvé, le 8 octobre 2014, des mandats de négociation avec divers Etats partenaires (dont l'UE, les Etats-Unis et l'Australie) sur l'adoption de l'EAR et mis en consultation, le 14 janvier 2015, deux projets de loi sur la mise en œuvre de cette norme. Le 3 mars 2015, la Suisse et l'Australie ont signé une déclaration commune relative à l'application de l'EAR en matière fiscale sur une base réciproque. Le 27 mai 2015, la Suisse et l'UE ont signé un accord sur l'EAR en matière fiscale. Enfin, le 5 juin 2015, le Conseil fédéral a soumis au Parlement ses messages relatifs à la Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE ainsi qu'aux bases légales nécessaires à la mise en œuvre de la norme d'EAR en matière fiscale. Ces messages font suite à la consultation ouverte le 14 janvier 2015.

⁴⁶ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts; RS 0.641.926.81

⁴⁷ Loi FATCA du 27 septembre 2013; RS 672.933.6

⁴⁸ RS 0.672.936.74; RS 0.672.916.33

5.2.4 Evolution en matière de lutte contre le terrorisme

Le Parlement a renforcé le 12 décembre 2014 le dispositif de lutte contre le terrorisme en interdisant les organisations terroristes connues sous le nom « Al-Qaïda » et « Etat islamique » et leurs organisations apparentées⁴⁹. Selon cette nouvelle loi, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, quiconque s'associe sur le territoire suisse à un des groupes ou à une des organisations visés, met à sa disposition des ressources humaines ou matérielles, organise des actions de propagande en sa faveur ou en faveur de ses objectifs, recrute des adeptes ou encourage ses activités de toute autre manière est puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. La loi comprend aussi une disposition sur la confiscation.

Les interdictions complètent le dispositif déjà existant mettant en œuvre les sanctions internationales contenues dans les Résolutions du Conseil de sécurité pertinentes.

5.2.5 Evolution en matière de lutte contre la cybercriminalité

La Suisse a reconnu la problématique aussi bien de la cybercriminalité en tant que telle que de ses liens avec le blanchiment d'argent. Les infractions préalables à ce dernier consistent en effet de plus en plus souvent en des infractions contre le patrimoine commises au moyen de technologies informatiques. Rattaché à l'Office fédéral de la police (fedpol), le Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCl) a recensé – conjointement avec les autorités partenaires fédérales et cantonales – les modes opératoires les plus divers relevant de la criminalité sur Internet et les a classés en différents phénomènes. Les connaissances ainsi acquises sont mises à la disposition des services intéressés aux fins de la réalisation d'analyses et de l'établissement de typologies d'infractions dans le domaine du blanchiment d'argent. Sont intégrés dans la typologie du SCOCl en particulier les phénomènes de cybercriminalité d'un genre nouveau en rapport avec le blanchiment d'argent, que le MROS constate par lui-même ou qui lui sont signalés par les intermédiaires financiers. Cette collaboration entre le SCOCl et le MROS est facilitée et encouragée par le fait que les deux structures font partie de l'Office fédéral de la police (fedpol). Le MROS est ainsi constamment informé des derniers développements et des nouveaux phénomènes observés en matière de cyberinfractions potentiellement constitutives d'infractions préalables au blanchiment d'argent. De son côté, le SCOCl a immédiatement connaissance des derniers développements de la cybercriminalité en rapport avec le blanchiment d'argent. Cela permet non seulement de coordonner la lutte contre le blanchiment d'argent, mais encore de s'assurer que le MROS remplit ses tâches d'analyse et de tri compte tenu des derniers développements d'une cybercriminalité très dynamique. De plus, les échanges permanents entre le MROS et le SCOCl sur les derniers modes opératoires des cybercriminels, ainsi que les gains de connaissances et de savoir-faire qui en résultent, profitent aussi aux intermédiaires financiers. Ceux-ci sont en effet constamment sensibilisés aux risques découlant de la cybercriminalité et à ses nouvelles façons de procéder. Enfin, les connaissances acquises sur l'ampleur de la cybercriminalité et sur sa typologie permettent de dresser un état des lieux national de ce phénomène, autrement dit d'avoir une vue d'ensemble des cyberinfractions en tant qu'infractions préalables potentielles au blanchiment d'argent et, sur cette base, de fixer des priorités ou d'identifier précocement la nécessité d'agir.

5.2.6 Autres développements du cadre légal en lien avec la lutte contre la criminalité financière

Code pénal – délais de prescription

Les délais de prescription prévus à l'art. 97, al. 1, let. c, CP pour les délits graves, c'est-à-dire les délits passibles d'une peine privative de liberté de trois ans au maximum, ont été relevés de sept à dix ans (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014). Le blanchiment d'argent (simple, art. 305^{bis}, ch. 1, CP) fait partie de ces délits. La prescription relative au blanchiment d'argent dans sa forme aggravée (art. 305^{bis}, ch. 2, CP) demeure, elle, inchangée (quinze ans).

Code de procédure pénale (CPP)⁵⁰

Afin d'accroître l'efficacité de la poursuite pénale sur l'ensemble du territoire suisse, le CPP a été élaboré. Le CPP, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011, a unifié les règles de procédure au niveau de la Confédération et des cantons et remplace ainsi les 26 codes de procédure cantonaux et la procédure fédérale qui coexistaient jusqu'en 2011. En particulier, l'art. 24 du CPP prévoit la compétence fédérale pour la poursuite de certaines infractions en lien avec le crime organisé, la corruption et le blanchiment d'argent ainsi que le financement du terrorisme, lorsque les actes punissables ont été commis

⁴⁹ Loi fédérale du 12 décembre 2014 interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « Etat islamique » et les organisations apparentées (RS 122)

⁵⁰ RS 312.0

pour une part prépondérante à l'étranger ou dans plusieurs cantons sans qu'il y ait de prédominance dans l'un d'entre eux. En outre, il ne prévoit plus le partage de la procédure préliminaire entre le procureur et le juge d'instruction, le ministère public étant chargé de conduire seul la procédure de bout en bout, soit de la procédure préliminaire jusqu'au soutien de l'accusation. Des possibilités d'accord entre le prévenu et le ministère public sont prévues ainsi qu'un renforcement des droits de la défense et de certains droits des victimes.

Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)⁵¹

Le droit actuel permet déjà d'ordonner des mesures de surveillance aux fins de poursuivre une infraction telle que le blanchiment d'argent (art. 269, al. 2, CPP) et le nouveau droit en préparation ne modifie pas cette surveillance. L'objectif principal de la révision totale dont la LSCPT fait l'objet est de permettre la surveillance des personnes fortement soupçonnées d'avoir commis des infractions graves tout en respectant les droits fondamentaux des personnes concernées et en adaptant les possibilités de surveillance à l'évolution technique ayant eu lieu ces dernières années. Le Conseil fédéral a adopté et transmis au Parlement le 27 février 2013 le message et le projet de loi y relatifs⁵².

Projet de loi sur le casier judiciaire informatique VOSTRA

Le projet de loi fédérale sur le casier judiciaire informatique VOSTRA prévoit la création d'un casier judiciaire des entreprises, où seront enregistrés les jugements pénaux et les procédures pénales en cours contre ces dernières. Les tribunaux pourront ainsi tenir compte des antécédents lorsqu'ils fixeront les peines en cas de récidive. Les entreprises pourront aussi produire un extrait de leur casier judiciaire pour prouver leur bonne réputation dans leurs relations avec les autorités ou les autres acteurs économiques. L'inscription des entreprises au casier judiciaire requerra le développement d'une nouvelle banque de données. Le Conseil fédéral a adopté le 20 juin 2014 le message accompagnant le projet de loi sur le casier judiciaire et l'a transmis au Parlement⁵³.

Projet de loi sur le renseignement (LRens)

Le 27 novembre 2009, le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'élaborer une nouvelle loi sur le renseignement. Cette dernière formera une base légale globale pour le Service de renseignement de la Confédération (SRC) et remplacera la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)⁵⁴ et la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur le renseignement civil (LFRC)⁵⁵.

Le 19 février 2014, le Conseil fédéral a approuvé, à l'intention des Chambres fédérales, le projet de nouvelle loi sur le renseignement et le message y afférent⁵⁶. Le projet de loi prévoit, entre autres, l'introduction de nouvelles mesures de recherche d'informations dans les domaines du terrorisme, de l'espionnage, de la prolifération d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques, et des attaques contre des infrastructures critiques ou pour la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse. En cas d'adoption du projet, et à condition qu'aucun référendum ne soit lancé, la loi pourrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2016.

5.3 Cadre institutionnel de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme

En pratique, l'atténuation des risques est assurée principalement par les acteurs institutionnels qui, sur la base des moyens légaux et procéduraux mis à leur disposition, assurent leurs fonctions dans les domaines de la prévention, de la détection et de la répression du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. Il s'agit notamment des intermédiaires financiers, formant la première ligne de défense opérationnelle de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, des autorités et organismes de surveillance, ainsi que des autorités fédérales et cantonales administratives, juridiques et de poursuite pénale compétentes.

Entre autorités publiques, les dispositions des art. 29 et 29a LBA et art. 30 DPA permettent notamment un échange d'information sous forme d'assistance administrative ou d'entraide judiciaire.

⁵¹ RS 780.1

⁵² FF 2013 2483

⁵³ FF 2014 5525

⁵⁴ RS 120

⁵⁵ RS 121

⁵⁶ FF 2014 2029

5.3.1 Les intermédiaires financiers

La catégorie des intermédiaires financiers comprend aussi bien les banques, les assurances, les négociants en valeurs mobilières, les bourses et les fonds de placements (secteur bancaire) que le secteur non bancaire, ainsi que les maisons de jeu (art. 2 LBA). Les intermédiaires financiers du secteur bancaire sont assujettis à la LBA, tenus d'obtenir une autorisation de la FINMA avant de commencer à exercer leur activité et placés directement sous la surveillance de cette dernière (art. 3 de la loi du 8 novembre 1934 sur les banques [LB]⁵⁷, art. 3 et 10 de la loi du 24 mars 1995 sur les bourses [LBVM]⁵⁸, art. 4 de la loi du 17 décembre 2004 sur la surveillance des assurances [LSA]⁵⁹, art. 13 LPCC et art. 12 LBA).

Les intermédiaires financiers du secteur para-bancaire qui sont actifs à titre professionnel sont également tenus d'obtenir une autorisation de la FINMA ou de s'affilier à un OAR avant de commencer à exercer leur activité (art. 14 LBA). Dans le secteur non bancaire, l'assujettissement à la LBA n'est pas lié à des professions ou branches spécifiques mais à l'exercice professionnel de l'intermédiation financière, activité susceptible d'être confrontée au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme. Il peut donc en résulter que deux personnes appartenant à la même branche (par exemple deux fiduciaires), mais s'adonnant à des activités différentes au sein de cette même branche, connaissent un statut différent: l'une d'elle peut être soumise à la LBA alors que l'autre ne l'est pas.

La LBA fournit un catalogue non exhaustif d'activités d'intermédiation financière soumises à cette dernière. Au surplus, la LBA contient une clause générale selon laquelle est réputée intermédiaire financier toute personne qui, à titre professionnel, accepte, garde en dépôt ou aide à placer ou à transférer des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers (art. 2, al. 3, LBA). L'ordonnance du Conseil fédéral du 18 novembre 2009 sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel (OIF)⁶⁰ précise les critères pour qu'une personne soit considérée comme un intermédiaire financier au sens de l'art. 2, al. 3, LBA, en définissant notamment les exigences relatives au caractère professionnel de l'intermédiation financière.

En résumé, sont soumis à la LBA dans le secteur non bancaire les gérants de fortune, les institutions de crédit, notamment celles qui pratiquent le leasing financier, les négociants en matières premières (dans le cas de négoce en bourse pour le compte de tiers), les personnes qui font le commerce de billets de banque, de monnaies et de métaux précieux bancaires, les bureaux de change, les personnes qui font le transfert d'argent et de valeurs, les distributeurs et représentants de fonds de placement, les négociants en valeurs mobilières non assujettis à la LBVM, les organes exécutifs formels et matériels de sociétés de domicile suisses ou étrangères, ainsi que les avocats et notaires qui pratiquent l'intermédiation financière en dehors de l'activité traditionnelle de leur profession.

Quiconque passe d'une activité exercée à titre non professionnel à une activité à titre professionnel a deux mois pour obtenir l'affiliation à un OAR ou requérir une autorisation de la FINMA. Tant que cette affiliation ou cette autorisation n'a pas été accordée, l'intermédiaire financier a l'interdiction d'établir de nouvelles relations d'affaires (art. 11 OIF).

Enfin, les maisons de jeux doivent obtenir une concession (art. 10 ss de la loi du 18 décembre 1998 sur les maisons de jeu [LMJ]⁶¹) et sont soumises à la surveillance directe de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ; art. 12 LBA).

5.3.2 Les autorités et organismes de surveillance

5.3.2.1 Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)

La loi fédérale du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA)⁶² est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009. Cette loi vise à placer la surveillance étatique des banques, entreprises d'assurance, bourses, négociants en valeurs mobilières et autres intermédiaires financiers sous l'égide d'une autorité unique en Suisse. Les trois anciennes autorités de surveillance dans ces domaines, c'est-à-dire la Commission fédérale des banques (CFB), l'Office fédéral des assurances pri-

⁵⁷ RS 952.0

⁵⁸ RS 954.1

⁵⁹ RS 961.01

⁶⁰ RS 955.071

⁶¹ RS 935.52

⁶² RS 965.1

vées (OFAP) et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (AdC), ont ainsi été réunies au sein de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). L'objectif de cette nouvelle organisation institutionnelle est notamment de renforcer la surveillance des marchés financiers.

La FINMA revêt la forme d'un établissement de droit public. Indépendante sur les plans fonctionnel, institutionnel et financier, elle est dotée d'une structure moderne comprenant un conseil d'administration, une direction et un organe de révision externe. En contrepartie de son indépendance, la FINMA est tenue de rendre des comptes et est soumise à la haute surveillance politique de l'Assemblée fédérale.

Au-delà des prescriptions organisationnelles relatives à la FINMA en tant qu'institution, la LFINMA énonce des principes de réglementation des marchés financiers ainsi que des dispositions concernant la responsabilité. Elle prévoit par ailleurs des instruments de surveillance et des sanctions harmonisés. En cela, la LFINMA constitue une loi faîtière qui coiffe les autres lois régissant la surveillance des marchés financiers. Pour autant, le mandat légal conféré à l'autorité de surveillance reste inchangé et les spécificités des divers domaines de surveillance sont prises en compte. Il incombe donc toujours aux banques et négociants en valeurs mobilières, aux bourses, aux entreprises d'assurance et aux placements collectifs de capitaux de se conformer aux prescriptions légales applicables. Quant au système d'autorégulation prévu par la LBA et la LBVM, il est lui aussi conservé.

En conséquence de cette nouvelle organisation, les anciennes ordonnances anti-blanchiment de la CFB, de l'OFAP et de l'AdC sont devenues des ordonnances anti-blanchiment de la FINMA à partir du 1^{er} janvier 2009, pour finalement être harmonisées et intégrées dans l'ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent (OBA-FINMA)⁶³ du 8 décembre 2010 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011). Suite à l'adoption par le parlement, le 12 décembre 2014, de la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du GAFI, révisées en 2012, l'OBA-FINMA a dû être révisée. Une audition sur le projet d'ordonnance révisée a eu lieu du 11 février au 7 avril 2015. Il est prévu que l'ordonnance révisée entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

5.3.2.2 Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ)

La CFMJ est une autorité administrative indépendante de la Confédération, rattachée administrativement au Département fédéral de justice et police (DFJP). Elle dispose d'un secrétariat permanent, composé actuellement d'une quarantaine de personnes. Elle a débuté son activité lors de l'entrée en vigueur de la LMJ, le 1^{er} avril 2000. La CFMJ est responsable de l'application de la législation sur les maisons de jeu, y compris les dispositions sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, l'octroi de concessions ainsi que l'exploitation et l'imposition des maisons de jeu.

La CFMJ exerce une surveillance directe sur les casinos et veille à ce que les dispositions légales soient respectées. Par rapport au respect des dispositions de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la CFMJ procède aux contrôles suivants:

- vérification de toute modification des directives internes LBA ainsi que des procédures LBA appliquées par les casinos (la CFMJ peut interdire une modification);
- contrôle de la formation LBA des collaborateurs des maisons de jeu;
- vérification sur place de la documentation établie par les casinos sur leurs clients (dossiers clients), notamment par rapport à leur devoir de vérifier l'identité des clients, de procéder à la détermination de l'ADE, à l'enregistrement des transactions, ainsi qu'aux clarifications particulières, et à leur devoir de communication au MROS;
- analyse des rapports annuels sur la mise en œuvre des mesures LBA remis par les casinos ;
- contrôle de tout changement au niveau des actionnaires (dont la participation est supérieure ou égale à 5 %), des détenteurs de participation et des partenaires commerciaux importants (la CFMJ doit donner son aval avant le changement);
- contrôle de tout changement au niveau des membres de direction des maisons de jeu et des personnes occupant des fonctions clés (par ex. responsable LBA);
- contrôle périodique de la bonne réputation du personnel des casinos;
- suivi étroit de la situation financière des casinos.

En cas d'infraction à la LMJ ou d'irrégularité, la CFMJ ordonne les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal ou à la suppression de l'irrégularité. Pendant la durée de l'enquête, elle peut prendre des mesures provisionnelles, notamment suspendre la concession (art. 50 LMJ). La maison

⁶³ RS 955.033.0

de jeu qui a contrevenu à son profit à la concession ou à une décision ayant force de chose jugée est tenue au paiement d'un montant pouvant aller jusqu'au triple du gain réalisé du fait de cette violation. Si aucun gain n'a été réalisé ou que le gain ne peut être calculé ou évalué, le montant à payer peut aller jusqu'à 20 % du produit brut des jeux réalisés au cours du dernier exercice (art. 51 LMJ).

La CFMJ retire la concession lorsque certaines des conditions essentielles qui étaient attachées à son attribution ne sont plus remplies, si la maison de jeu contrevient de manière grave ou répétée à la LMJ, à ses dispositions d'exécution ou à la concession, ou si le casino utilise la concession à des fins illicites (art. 19, al. 1 et 2, LMJ). Dans les cas de moindre gravité, la CFMJ peut suspendre la concession, la restreindre ou la soumettre à des conditions et charges supplémentaires (art. 19, al. 3, LMJ).

Celui qui manque intentionnellement aux devoirs de diligence prévus par la LMJ en matière de LBA commet un délit et est passible d'une peine d'emprisonnement d'un an au plus ou d'une amende de 1 million de francs au plus. Dans les cas graves, la peine prévue est la réclusion pendant cinq ans au plus ou l'emprisonnement pendant un an au moins. En cas de négligence, la sanction est une amende de 500 000 francs au plus (art. 55 LMJ).

La CFMJ dispose ainsi d'un éventail de sanctions large et dissuasif qui permet une application différenciée en fonction des infractions et des manquements commis par la maison de jeu.

5.3.2.3 Les organismes d'autorégulation (OAR)

Dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la LBA prévoit, outre la surveillance assurée directement par la FINMA, la possibilité pour certains intermédiaires financiers d'être surveillés par un OAR. Les OAR sont des organismes de surveillance conformes à la définition qui en est donnée dans le glossaire accompagnant les recommandations du GAFI. Leur tâche consiste à édicter un règlement qui précise comment les obligations découlant de la LBA doivent être remplies (art. 24 ss LBA). Ils doivent en outre contrôler que les intermédiaires financiers affiliés respectent leurs obligations (art. 25, al. 3, let. b, LBA) et, si ce n'est pas le cas, prendre des sanctions appropriées (art. 25, al. 3, let. c, LBA). Les OAR sont eux-mêmes soumis à la surveillance de la FINMA. Il incombe donc à cette dernière d'octroyer ou de retirer la reconnaissance aux OAR, d'approuver les règlements qu'ils édictent et de veiller à ce qu'ils les fassent appliquer (art. 18, al. 1, let. a à d, LBA). Dans la pratique, la FINMA procède elle-même à toutes les révisions sur place, à l'exception de l'OAR de la Fédération suisse des avocats et de la Fédération suisse des notaires.

La FINMA exerce une surveillance active et directe des OAR reconnus. Compte tenu de divers facteurs (par ex. structure des membres, organisation et politique de surveillance de l'OAR), la FINMA établit les profils de risques des OAR et les classe dans des catégories de risques. La catégorie de risques à laquelle appartient un OAR détermine l'intensité et la périodicité des instruments de surveillance qui lui sont appliqués. La FINMA ne reconnaît un OAR que s'il remplit certaines conditions et l'OAR est soumis à sa surveillance dès le moment où elle le reconnaît. Parmi les instruments de surveillance figurent des contrôles périodiques sur place, des entretiens de surveillance bilatéraux réguliers et l'analyse des rapports annuels des OAR. Une fois par an, chaque OAR reçoit une lettre d'évaluation qui relève ses points faibles et indique les mesures à prendre. La FINMA organise aussi deux fois l'an une rencontre de tous les OAR, où sont discutés les défis d'ordre général que pose la mise en œuvre de la LBA au niveau opérationnel. Actuellement, onze OAR surveillent quelque 6200 intermédiaires financiers opérant notamment en tant que gestionnaires de fortune, agents fiduciaires, prestataires de services de paiement, donneurs de crédit et de leasing et bureaux de change.

5.3.3 Les autorités fédérales impliquées dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme

5.3.3.1 Département fédéral des finances (DFF)

Le DFF planifie et exécute les décisions du Conseil fédéral en matière de ressources, de finances, de personnel, de constructions et d'informatique. Ses tâches ont directement trait à l'efficacité de l'Etat social et de la place économique suisse. Les offices du DFF impliqués dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme sont: le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI), l'Administration fédérale des contributions (AFC), l'Administration fédérale des douanes (AFD) ainsi que le Service juridique du Secrétariat général du département.

Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI). Le SFI a été créé au 1^{er} mars 2010 par le Conseil fédéral et intègre certaines divisions de l'Administration fédérale des finances (AFF),

principalement la Division des questions financières internationales et de la politique monétaire et l'ancienne division internationale de l'AFC. Le SFI est chargé de la coordination et de la conduite stratégique des affaires financières, monétaires et fiscales de portée internationale, notamment en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (cf. GCBF). Il vise à renforcer la position de la Suisse sur la scène internationale dans les domaines financier et fiscal. Il défend les intérêts de la Suisse sur la scène internationale pour les questions financières et fiscales et dirige la délégation suisse dans le cadre des négociations internationales menées dans ces domaines. Le Secrétariat d'Etat a en outre pour tâche de défendre les intérêts de la Suisse auprès du Fonds monétaire international, du Conseil de stabilité financière et de l'OCDE et de participer activement aux efforts internationaux de lutte contre la criminalité financière, également dans le cadre du GAFI. Il est également chargé d'analyser les développements survenant sur les marchés financiers en Suisse et à l'étranger et de poursuivre l'élaboration de la législation applicable au secteur financier.

Administration fédérale des douanes (AFD). L'AFD est essentiellement chargée de tâches à caractère sécuritaire ou fiscal à la frontière. Ses deux unités opérationnelles sont le Corps des gardes-frontière et le service technique civil. L'AFD dispose de son propre organe d'enquêtes et de répression composé de membres issus des deux unités opérationnelles, ayant suivi une formation spécifique axée sur les techniques d'enquêtes et la législation pénale. Dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent, l'AFD dispose de compétences notamment en matière de transfert transfrontière d'espèces. En outre, la législation prévoyant que certaines infractions douanières, notamment liées à la fiscalité indirecte, sont des actes préalables au blanchiment de capitaux, l'AFD est compétente pour leur poursuite.

Administration fédérale des contributions (AFC). L'AFC est le centre de compétence de la Confédération pour les affaires fiscales. Avec ses partenaires, elle fournit une contribution importante au financement des tâches publiques. Son champ d'activité englobe la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt fédéral direct, l'impôt anticipé et les droits de timbre, l'impôt sur les maisons de jeu ainsi que la taxe d'exemption de l'obligation de servir.

Secrétariat général du DFF (SG-DFF). Le service juridique du SG-DFF poursuit et réprime certaines infractions aux dispositions pénales de la LFINMA et de la LBA, en premier lieu la violation de l'obligation de communiquer (art. 37 LBA), et d'autres lois sur les marchés financiers, notamment la LBVM et la LB. Il ouvre une procédure pénale administrative en cas de plainte pénale ou s'il a connaissance par une autre voie qu'il existe un soupçon suffisamment fondé qu'une infraction a été commise dans son domaine de compétence. La plus grande partie des plaintes pénales est déposée par la FINMA.

5.3.3.2 Département fédéral de justice et police (DFJP)

Les offices du Ministère de la justice en charge de questions relatives à la prévention, la détection et la répression du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme sont l'Office fédéral de la justice (OFJ) et l'Office fédéral de la police (fedpol). Au sein de fedpol, on mentionnera en particulier le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) ainsi que la Police judiciaire fédérale (PJF).

OFJ – Domaine de direction du droit pénal. Le Domaine de direction du droit pénal de l'OFJ est compétent pour préparer et accompagner la législation concernant le droit pénal et la procédure pénale. Il participe en outre aux travaux des organisations internationales et groupes de travail qui traitent des questions de droit pénal. Le *Domaine de direction de l'entraide judiciaire internationale* de l'OFJ s'occupe avant tout de l'entraide judiciaire en matière pénale. Parmi ses principales attributions, le Domaine de direction a une compétence générale (résiduelle) en matière d'entraide judiciaire civile, pénale et même administrative et est compétent pour négocier des accords internationaux dans ces matières. Le domaine de direction est composé des unités suivantes:

- 1) entraide judiciaire I: saisie et remise de valeurs,
- 2) entraide judiciaire II: obtention de preuves et notification,
- 3) extradition,
- 4) traités internationaux.

Office fédéral du registre du commerce (OFRC). L'OFJ est aussi responsable des dossiers législatifs touchant au droit des sociétés. Il a également certaines compétences en matière d'application du droit, en particulier dans le domaine du registre du commerce. L'entité en charge au sein de l'OFJ est l'OFRC. Le registre du commerce est une banque de données tenue par l'Etat. Il est public et contient tous les faits importants pour les sujets de droit exerçant une activité économique. Il garantit la sécuri-

té et la transparence des transactions juridiques. On y trouve toutes les données dont la loi impose la publication, en particulier l'identité des organes responsables et des représentants autorisés. Selon la forme juridique adoptée, tous les associés ou membres y figurent (société en nom collectif, société en commandite, Sàrl).

Les cantons sont chargés de l'organisation et de la tenue du registre du commerce. Les offices cantonaux compétents vérifient les indications fournies avant de les enregistrer. L'OFRC exerce des fonctions de haute surveillance. Il est chargé d'approuver les inscriptions aux registres cantonaux et d'en assurer la publication dans la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC). Il gère en outre l'index central des raisons de commerce Zefix, qui recueille l'inscription de toutes les sociétés enregistrées en Suisse, accompagnée des principales données d'identification. Zefix est accessible sur internet (www.zefix.ch) et offre des liens vers les offices cantonaux du registre du commerce.

Office fédéral de la police (fedpol). Fedpol accomplit des tâches de police judiciaire, de police de sécurité et de police administrative ainsi que des tâches de soutien et de coordination à l'intention des autorités partenaires de la Confédération et des cantons. Les cas de blanchiment d'argent et de financement de terrorisme sont, sur le plan policier, du ressort des commissariats spéciaux de la police fédérale.

Police judiciaire fédérale (PJF). Les procédures d'enquête de police sont menées par la PJF, sous la conduite du Ministère public de la Confédération (MPC). Elles se distinguent par leur grande complexité et par leur caractère international et interdisciplinaire. Les affaires relevant du terrorisme et de son financement, de la criminalité économique, du crime organisé, de la protection de l'Etat et de l'entraide judiciaire en font notamment partie. Les services spécialisés de la PJF établissent des rapports d'analyse ciblés sur des thématiques choisies et analysent à intervalles réguliers les condamnations pour blanchiment d'argent en Suisse. Les tâches internationales de l'office sont accomplies par la division principale de la coopération policière internationale.

Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (Money Laundering Reporting Office of Switzerland MROS). Le MROS est compétent pour recevoir et analyser les communications de soupçon transmises par les intermédiaires financiers. A ce titre, le MROS joue un rôle de relais et de filtre entre les intermédiaires financiers et les autorités de poursuite pénale en Suisse, leur transmettant après analyse approfondie les communications de soupçon reçues, s'il le juge nécessaire. Rattaché administrativement à *fedpol*, le MROS remplit la fonction de Cellule nationale de renseignements financiers (CRF) (*Financial Intelligence Unit – FIU*) au niveau international. En cette qualité, le MROS est membre du Groupe Egmont. En tant que membre de ce groupe, le MROS peut directement et rapidement échanger des informations financières avec d'autres CRF selon les conditions définies par la LBA. Le MROS est en outre tenu d'exploiter une banque des données relatives à toutes les communications de soupçon reçues. En conséquence, le MROS dispose d'une base de données et d'un ensemble d'informations et de statistiques qui lui permettent d'analyser les informations et d'informer les autres autorités compétentes, les intermédiaires financiers ainsi que le public des menaces et de leur évolution. Dans ce même but, le MROS se sert de ces informations anonymisées à des fins de sensibilisation et de formation auprès des intermédiaires financiers, avec lesquels il entretient des liens de confiance.

5.3.3.3 Département fédéral de l'intérieur (DFI)

Les autorités concernées par la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme au sein du DFI sont le Secrétariat général, avec sa division « droit et surveillance des fondations » qui exerce la surveillance sur les fondations dites classiques, et la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP), chargé de la surveillance des autorités cantonales et régionales de surveillance des fondations de prévoyance professionnelle.

5.3.3.4 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

Le DFAE assiste les offices compétents en matière de régulation, de surveillance et de poursuite pénale, et œuvre avec ces derniers en faveur d'une politique de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme cohérente, aussi bien au niveau interne qu'au niveau international. Au sein du DFAE, sont impliqués aussi bien les services de la Centrale que le réseau des ambassades suisses. Ce dernier, avec plus de 100 représentations dans le monde, assure le contact et le flux d'information entre autorités dans le cadre de la détection, de la prévention et de la répression du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme.

5.3.3.5 Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)

Au sein du DEFR, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) est responsable de la mise en œuvre des sanctions internationales, parmi lesquelles les sanctions financières contre « Al-Qaïda » et les Taliban prévues par les Résolutions 1267 (1999) et suivantes du Conseil de sécurité, ainsi que celles liées à la prévention du financement de la prolifération (Résolutions 1718, 1737 et suivantes).

5.3.3.6 Département fédéral de la défense, de la protection civile et du sport (DDPS)

Rattaché au DDPS, le Service de renseignement de la Confédération (SRC) suit de près les développements stratégiques et l'évolution de la situation de la menace, les analyse, en diffuse des appréciations et donne l'alerte lorsque des crises s'annoncent ou en cas de développements exceptionnels. Il met à la disposition des services compétents des informations et des données déterminantes pour le maintien de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse et de ses citoyens, ainsi que pour l'application des lois et le respect des obligations internationales.

Les bases légales du SRC sont inscrites notamment dans la LMSI. Dans le domaine de la sûreté intérieure, la LMSI charge la Confédération et en particulier le SRC de la tâche principale suivante: prise de mesures de prévention aux fins de la détection précoce et de la lutte contre les dangers liés au terrorisme, au service de renseignement prohibé, à l'extrémisme violent et à la prolifération. De plus, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le SRC met en œuvre – conformément aux bases légales applicables et à l'aide des moyens mis à sa disposition à cet effet – des mesures de détection précoce et de prévention du financement du terrorisme. Enfin, il collabore étroitement avec les autres services fédéraux et cantonaux impliqués ainsi qu'avec les autorités étrangères chargées de tâches similaires.

5.3.3.7 Le Ministère public de la Confédération (MPC)

Le MPC est en premier lieu l'autorité d'investigation et d'accusation de la Confédération. Il est compétent pour poursuivre les infractions qui relèvent de la juridiction fédérale. Le MPC est l'autorité de poursuite pénale suisse lorsque les faits de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme sont découverts en Suisse et qu'ils présentent un lien prépondérant avec l'étranger ou qu'ils ont été commis dans plusieurs cantons sans qu'il y ait de prédominance évidente dans l'un d'entre eux (art. 24 CPP). Le MPC a son siège à Berne. Il dispose de trois antennes, à Lausanne, Zurich et Lugano, unités chargées de la poursuite des infractions dans les langues des régions dans lesquelles elles sont implantées.

Le MPC a défini en 2014 une nouvelle stratégie pour renforcer l'efficacité des enquêtes anti-blanchiment: une unité (Traitement centralisé des communications de soupçons de blanchiment d'argent) composée de procureurs, de juristes, d'analystes financiers et d'un secrétariat, représentant les trois langues, analysent systématiquement toutes les communications de soupçons du MROS ainsi que les plaintes et dénonciations en matière de blanchiment d'argent. Cette unité a pour mission de traiter de manière unifiée et optimale les soupçons de blanchiment d'argent qui lui sont communiqués et d'attribuer aux enquêteurs les ressources en fonction des priorités.

5.3.4 Les autorités cantonales impliquées dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme

5.3.4.1 Les polices cantonales

Le fédéralisme en Suisse se reflète également dans les structures de la police. Le maintien de l'ordre public et de la sécurité sur leur territoire incombe aux corps de police cantonaux et municipaux. La souveraineté en matière de police et de juridiction relève en principe également de la compétence des 26 cantons qui sont chargés de recruter, de former et d'équiper les corps de police. La Suisse dispose de ce fait de nombreuses organisations de police réglementées au plan local: outre les corps de police cantonaux, une centaine de villes ou de communes d'une certaine importance disposent de leur propre corps de police municipale.

5.3.4.2 Les départements de justice et de police cantonaux

Les autorités cantonales de poursuite pénale sont compétentes pour la poursuite des infractions de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme lorsque les conditions pour attribuer la compétence à la Confédération ne sont pas remplies. Dans ce contexte, les cantons disposent d'un organe institutionnel spécifique pour la prévention et la coordination de la lutte contre la criminalité organisée

et la criminalité économique. La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) est chargée de cette tâche par le biais de sa commission pour le crime organisé et la criminalité économique. Cette commission est composée de membres des gouvernements cantonaux et de procureurs expérimentés avec des fonctions de conduite, du procureur général de la Confédération, d'un représentant du Tribunal pénal fédéral et d'un représentant de fedpol. Dans le domaine opérationnel de la poursuite pénale, les cantons sont soutenus par les nombreuses directives de cette commission pour une pratique unifiée et efficiente (par ex. dans le procédé d'administration des biens saisis, en matière de délais standards pour les banques lors de décisions d'édition de documents par les autorités de poursuite pénale, etc.). La commission pour le crime organisé et la criminalité économique met à disposition notamment des cantons une liste actualisée des avocats spécialisés dans ce domaine et contribue ainsi à une coordination rapide des différentes procédures.

5.3.5 Les commissions ou groupes spécialisés dans la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme ou le crime organisé

Le principal groupe spécialisé dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est le GCBF mentionné dans l'introduction. Il convient de mentionner dans le cadre de ce chapitre également les groupes suivants:

Groupe interdépartemental « Terrorisme ». Le DFAE (Direction du droit international public, DDIP) mène le Groupe de travail interdépartemental « terrorisme » (IDAG-T), qui réunit les différents services de l'administration fédérale compétents en matière de terrorisme. Il est dirigé par le Coordinateur suisse de la lutte internationale contre le terrorisme. Les deux tâches principales de ce groupe sont la coordination de la thématique liée au terrorisme au sein de l'administration et l'information sur les activités des principales institutions et organisations internationales en matière de lutte contre le terrorisme.

Groupe interdépartemental « Avoirs des personnes politiquement exposées (PPE) ». Le DFAE préside, à intervalles réguliers, une séance interdépartementale sur les avoirs, supposés ou avérés, d'origine douteuse des PPE étrangères en Suisse. Le groupe sert principalement de plateforme d'alerte précoce (*early warning*), notamment à travers le réseau extérieur, offrant ainsi aux différents offices de l'administration la possibilité d'échanger des informations financières, dans le but de mieux coordonner leurs efforts pour lutter contre l'abus de la place financière suisse ainsi que pour trouver des solutions à la problématique de la restitution des avoirs illicites. Dans le contexte de ce groupe, la stratégie de la Suisse en matière de blocage, de confiscation et de restitution des avoirs de potentats (*Asset Recovery*) a été élaborée.

Groupe de travail interdépartemental sur la lutte contre la corruption (GTID). Le GTID a été mis sur pied suite à une décision du Conseil fédéral du 19 décembre 2008 sur la base de recommandations formulées par le GRECO. Le DFAE préside ce groupe. Son mandat est d'opérer en faveur de la prévention de la corruption. La tâche principale du GTID consiste à développer des stratégies concertées sur le plan national ainsi que des positions de la Suisse par rapport à des thèmes relatifs à la lutte contre la corruption au niveau international, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre des trois conventions internationales de lutte contre la corruption ratifiées par la Suisse (cf. ch. 5.2.2.2). Le GTID n'inclut pas seulement des représentants des offices de l'administration fédérale concernés (OFJ, SECO, DDIP, Office fédéral du personnel, armasuisse, etc.) et du MPC, mais il associe aussi activement des représentants du secteur privé (associations économiques), les cantons, les villes ainsi que la société civile (*think tanks*, ONG, instituts académiques). Le GTID se réunit en séance plénière deux fois par an tandis que son groupe de pilotage se réunit tous les deux mois. Dans le cadre de son mandat, le GTID organise des ateliers thématiques sur des thèmes tels que la transparence du financement des partis politiques, le négoce des matières premières et la corruption et la responsabilité des entreprises. En outre, le GTID se charge de la sensibilisation et de la formation des diplomates suisses à l'étranger, des directeurs des agences suisses de promotion de l'exportation, des collaborateurs de l'administration fédérale et des PME en matière de prévention de la corruption. Tous les quatre ans, il soumet un rapport au Conseil fédéral dans lequel il fait état des plus grands défis au niveau suisse et international dans la lutte contre la corruption et formule des recommandations à l'attention du Conseil fédéral sur les mesures à adopter dans ce domaine.

6 Analyse globale de la menace de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme

6.1 Contexte et menace potentielle

Il est difficile d'indiquer avec précision la part des capitaux d'origine criminelle injectée chaque année dans le circuit économique ordinaire au niveau mondial. Les experts les plus prudents estiment que la proportion est de 2 à 5 % du produit intérieur brut mondial par année, dont la part la plus importante se destine à être blanchie à travers le secteur financier en particulier⁶⁴. Bien qu'il soit difficile, là encore, de se prononcer sur une augmentation éventuelle de la proportion des capitaux blanchis au niveau mondial au-delà de la croissance du produit intérieur brut mondial, des analyses récentes suggèrent une tendance à la hausse du volume des capitaux d'origine criminelle introduits dans les secteurs financiers de 20 pays de l'OCDE, approchant en moyenne les 2 % du produit intérieur brut par année et atteignant pour certains entre 3,5 et 4 %⁶⁵. Dans le contexte de cette tendance à la hausse, les actes de blanchiment d'argent liés à une criminalité économique aux multiples facettes occupent une place particulièrement importante, s'agissant d'activités criminelles constitutives de différents types de fraudes – en particulier aussi de fraudes commises par internet⁶⁶. Pour cette criminalité émergente, les différents secteurs d'une place financière servent surtout de courroies de transmission des bénéfices issus de ces activités criminelles. Or, en parallèle, le secteur financier présente des opportunités pour une criminalité économique propre à ce secteur, à l'instar des escroqueries à l'investissement, des manipulations de cours boursiers et des délits d'initiés.

Le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme constituent une forme de criminalité financière qui se développe dans un contexte d'internationalisation croissante des échanges économiques et financiers. Les avancées technologiques favorisent ce développement, notamment celles en matière de communication et d'internet qui facilitent la mobilité des capitaux et font ainsi naître de nouvelles opportunités criminelles pour blanchir de l'argent et financer le terrorisme, en partie aussi en dehors ou en marge de l'intermédiation financière. Ainsi, force est de constater qu'au niveau mondial le nombre de crimes occasionnant des actes de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme qui concernent plusieurs juridictions à la fois augmente. Il s'ensuit que l'efficacité de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dépend plus que jamais de la qualité de la coopération entre les juridictions intéressées ainsi que de l'aptitude de l'Etat à adapter son dispositif normatif en fonction des menaces émergentes à tendance transnationale, utilisant de plus en plus les nouvelles technologies. Dans ce contexte, en raison de l'importance de son secteur financier largement intégré et internationalisé, la Suisse fait face à une menace potentielle croissante, se voyant ainsi confirmée dans son exposition durable aux risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, tels par exemple les risques de blanchiment d'argent liés au trafic de stupéfiants, ainsi que des menaces émergentes de blanchiment d'argent en lien avec la criminalité commise sur internet. Toutefois, en raison de l'importance du secteur financier et du degré élevé d'internationalisation, les intermédiaires financiers en Suisse ont acquis une longue expérience en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, disposant ainsi des connaissances nécessaires pour lutter efficacement contre ces formes de criminalité.

6.2 Blanchiment d'argent

6.2.1 Importance et évolution de la menace potentielle

L'évolution de l'importance des valeurs patrimoniales générées à travers des actes criminels commis à l'intérieur et à l'extérieur du pays permet de donner une idée plus précise de l'importance de la menace potentielle telle que définie par le contexte. La qualification et l'évolution des types d'infractions permettent en même temps de s'approcher de la menace réelle, identifiant ainsi les infractions pour lesquelles il est probable que des actes de blanchiment d'argent soient réalisés.

Selon les statistiques policières et les sondages nationaux de victimisation, depuis 2004, la Suisse s'est progressivement éloignée d'un taux de criminalité particulièrement faible pour se stabiliser à un niveau comparable à la plupart des autres pays d'Europe occidentale⁶⁷. Dans l'ensemble, depuis la consolidation de la statistique criminelle en Suisse en 2009, le taux de criminalité n'a progressé que légèrement, en particulier pour ce qui concerne les infractions contre le patrimoine de type frauduleux,

⁶⁴ FMI 1996, 1998, 2001; UNODC 2011; Schneider 2012.

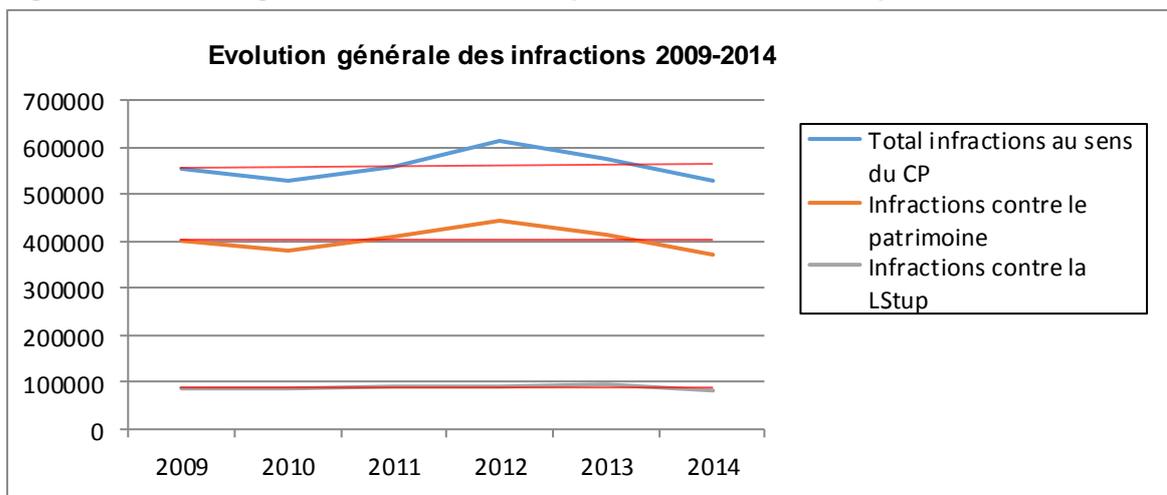
⁶⁵ Schneider 2010.

⁶⁶ Unger 2007; *Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment*, GAFI 2010.

⁶⁷ Killias et al. 2011.

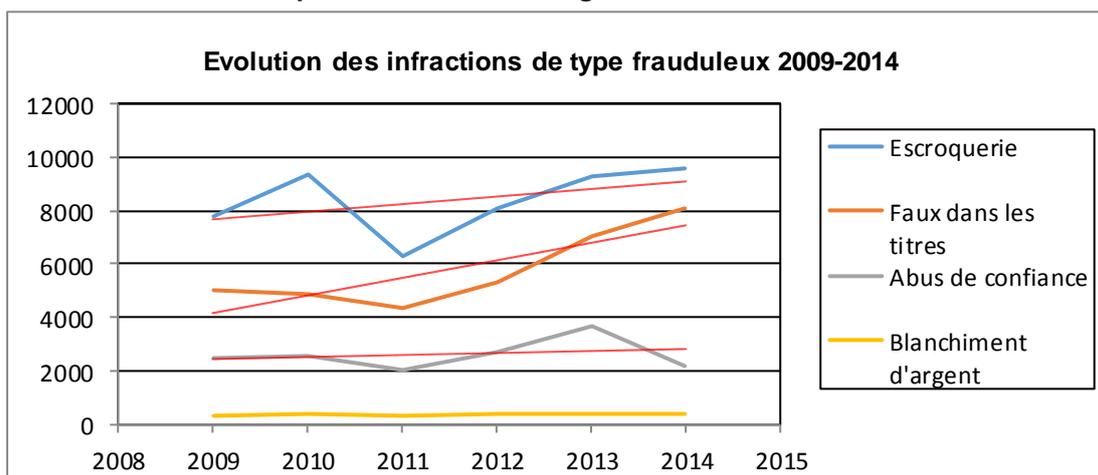
telles que les escroqueries et les abus de confiance, ainsi que les infractions liées au trafic de drogues⁶⁸. Toutefois, en comparaison mondiale, le taux de criminalité en Suisse reste faible.

Figure 4: Evolution générale des infractions pénales dénoncées à la police 2009-2014



Source: OFS, Statistique policière de la criminalité (SPC) 2009-2014

Figure 5: Evolution des infractions pénales de type frauduleux dénoncées à la police et évolution des dénonciations pour blanchiment d'argent 2009-2014



Source: OFS, Statistique policière de la criminalité (SPC) 2009-2014

Ces statistiques montrent une légère augmentation en termes absolus des valeurs patrimoniales provenant de crimes commis en Suisse qui sont remises en circulation, notamment d'infractions contre le patrimoine de type frauduleux, telles que les escroqueries et abus de confiance, ou d'infractions contre la LStup (figures 4 et 5).

En parallèle à l'augmentation générale de l'importance des valeurs patrimoniales d'origine criminelle mises en circulation au niveau mondial, des estimations récentes suggèrent que le volume des capitaux d'origine criminelle injectés dans les secteurs financiers des 20 pays de l'OCDE depuis l'étranger augmente⁶⁹. Sur cette base, et eu égard à son secteur financier largement internationalisé, on peut estimer une importance croissante, pour le secteur financier en Suisse, des valeurs patrimoniales d'origine criminelle en provenance de juridictions étrangères.

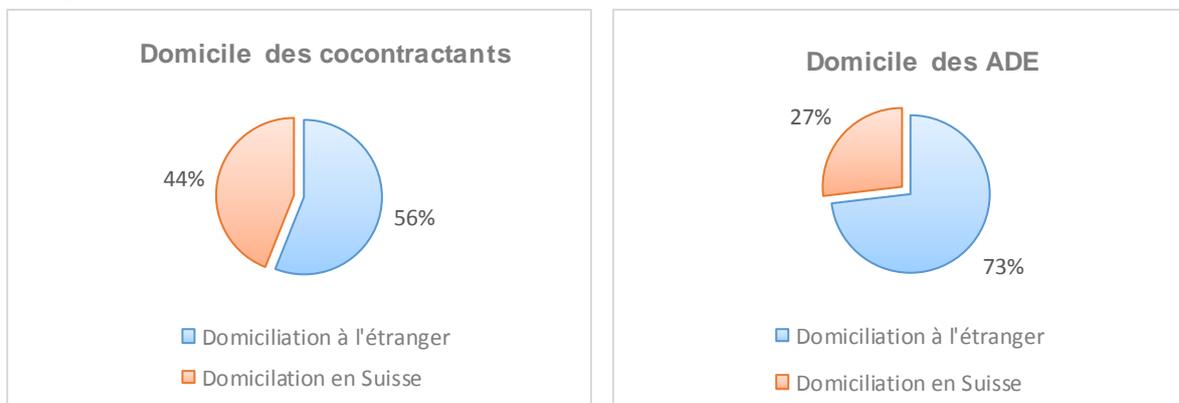
Or, en l'absence notamment de statistiques des condamnations pour blanchiment d'argent qui permettent de différencier les infractions préalables au blanchiment d'argent commises en Suisse et celles commises à l'étranger, la proportion et l'évolution en Suisse de valeurs patrimoniales générées à travers des actes criminels commis à l'extérieur du pays est difficile à déterminer. Toutefois, l'analyse des communications de soupçon sur la dernière décennie en fonction du domicile du cocon-

⁶⁸ Statistique policière de la criminalité (SPC) 2013.

⁶⁹ Schneider 2010.

tractant suggère que pour la Suisse la majorité (56 %) des infractions préalables au blanchiment d'argent est commise à l'étranger, ou que des ressources pour leur commission ont été mobilisées à l'étranger, au sens d'actes préparatoires (figure 6). A titre de comparaison, Singapour indique dans son analyse nationale des risques un pourcentage de 34 % pour les infractions préalables au blanchiment d'argent commises à l'étranger⁷⁰. L'analyse des communications de soupçon en fonction du domicile de l'ADE des relations d'affaires signalées au MROS entre 2004 et 2014 suggère une proportion encore plus importante des infractions préalables commises à l'étranger, soit 73 % (figure 7).

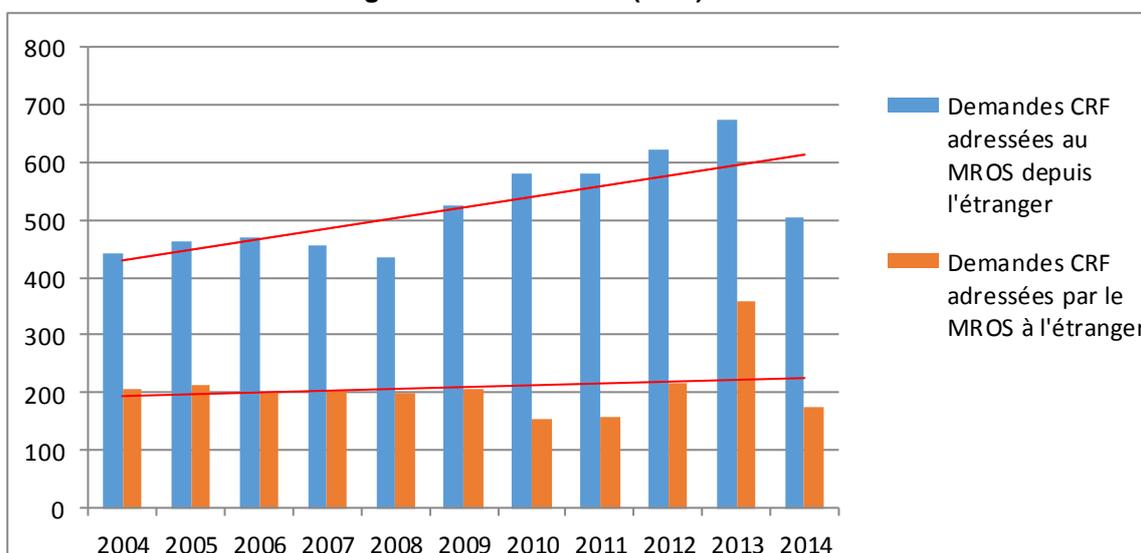
Figures 6 et 7: Domicile des cocontractants et des ADE impliqués dans les communications de soupçon transmises au MROS 2004-2014



Source: MROS⁷¹

Au-delà de l'effet d'une coopération internationale renforcée durant la dernière décennie, l'hypothèse selon laquelle une proportion plus élevée de valeurs patrimoniales d'origine criminelle injectées dans le circuit financier en Suisse provient de crimes commis à l'étranger peut également être appuyée par le nombre croissant de demandes de renseignements financiers adressées à la Suisse par une CRF étrangère participant au Groupe Egmont entre 2004 et 2014 (figure 8).

Figure 8: Evolution des échanges internationaux de renseignements financiers entre le MROS et d'autres cellules de renseignements financiers (CRF)



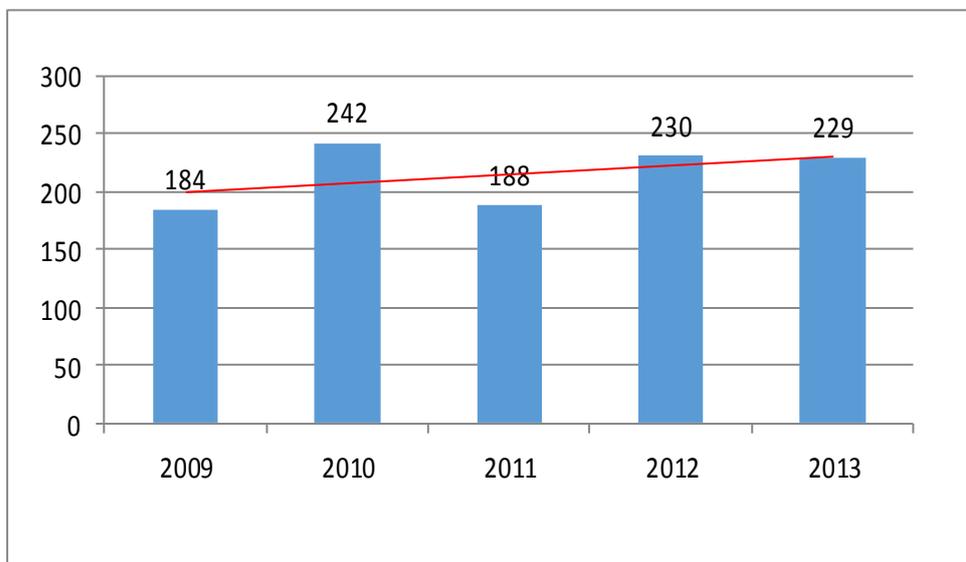
Le secteur financier suisse se distingue par l'importance des valeurs patrimoniales provenant de crimes commis à l'étranger ou de crimes pour la commission desquels des ressources et des structures d'appui se trouvent à l'étranger, en comparaison avec les valeurs patrimoniales en provenance de crimes commis en Suisse (figures 6, 7, 8).

⁷⁰ Singapore National Money Laundering and Terrorist Financing Assessment Report 2013.

⁷¹ Les figures et tableaux sans spécification de source se basent sur des données récoltées par le MROS.

A l'appui d'une menace potentielle croissante, l'examen de la menace réelle par rapport à l'infraction spécifique de blanchiment d'argent en Suisse, à savoir l'évolution du nombre de condamnations prononcées en vertu des art. 305^{bis} et 305^{ter}, al. 1, CP, montre également une tendance à la hausse depuis 2009. En parallèle, les condamnations pour défaut de vigilance au sens de l'art. 305^{ter}, al. 1, CP se sont stabilisées à un niveau très bas en comparaison avec les condamnations prononcées pour blanchiment d'argent au sens de l'art. 305^{bis}, ch. 1, CP (figure 9).

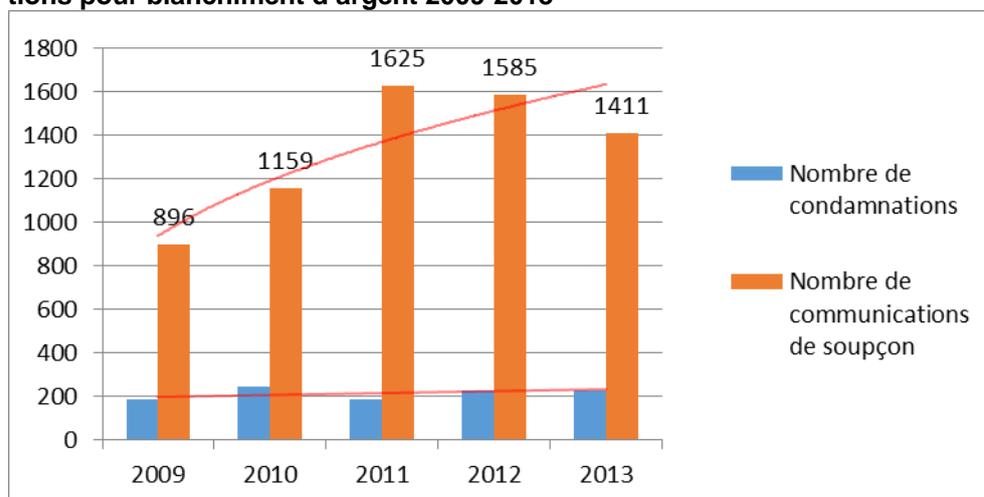
Figure 9: Evolution du nombre de condamnations pour blanchiment d'argent au sens de l'art. 305^{bis} CP 2009-2013



Source: OFS

La tendance à la hausse de la menace réelle suggérée par le nombre croissant des condamnations en Suisse pour blanchiment d'argent est confortée par l'augmentation proportionnellement plus importante des communications de soupçon adressées au MROS par rapport au nombre des condamnations prononcées pendant la même période. Dans ce contexte, il est à noter que l'augmentation à plus long terme des communications de soupçon est accompagnée d'une augmentation proportionnelle des montants impliqués. Cette proportionnalité suggère une augmentation réelle de la menace à long terme qui va au-delà du contexte des modifications législatives ou réglementaires qui se sont succédé dans le but de renforcer le dispositif (figure 10).

Figure 10: Evolution comparée du nombre de communications de soupçon et des condamnations pour blanchiment d'argent 2009-2013

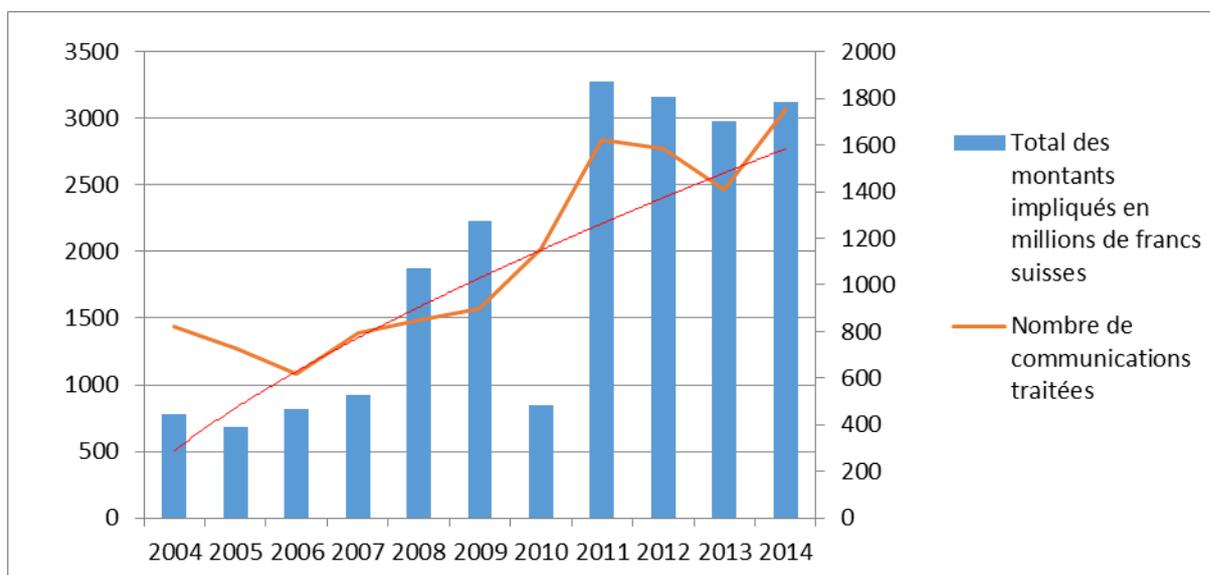


Source: MROS, Office fédéral de la statistique (OFS)

En même temps, l'analyse montre l'effet des ajustements législatifs en relation avec la mise en œuvre des recommandations du GAFI et les mesures prises dans le cadre des événements liés au « printemps arabe ». Sur cette base, on peut s'attendre à ce que les récentes modifications législatives

conduisent également, dans un premier temps, à une augmentation plus prononcée des communications de soupçon au MROS, avant que le nombre ne se stabilise de nouveau à un niveau supérieur.

Figure 11: Evolution comparée du nombre de communications et des montants totaux impliqués par année en million de francs suisses 2004-2014



Le nombre croissant des condamnations pour blanchiment d'argent et l'analyse des communications de soupçon transmises au MROS démontrent non seulement le renforcement de l'efficacité globale du dispositif en Suisse mais aussi une augmentation réelle de la menace. A ce titre, l'augmentation plus importante des communications de soupçon par rapport à l'augmentation moins importante du nombre de condamnations peut s'expliquer, soit par l'augmentation de certaines infractions préalables principales, soit par un changement des modes opératoires des infractions préalables les plus importantes rendant leur détection et leur répression plus difficiles (figures 9, 10 et 11).

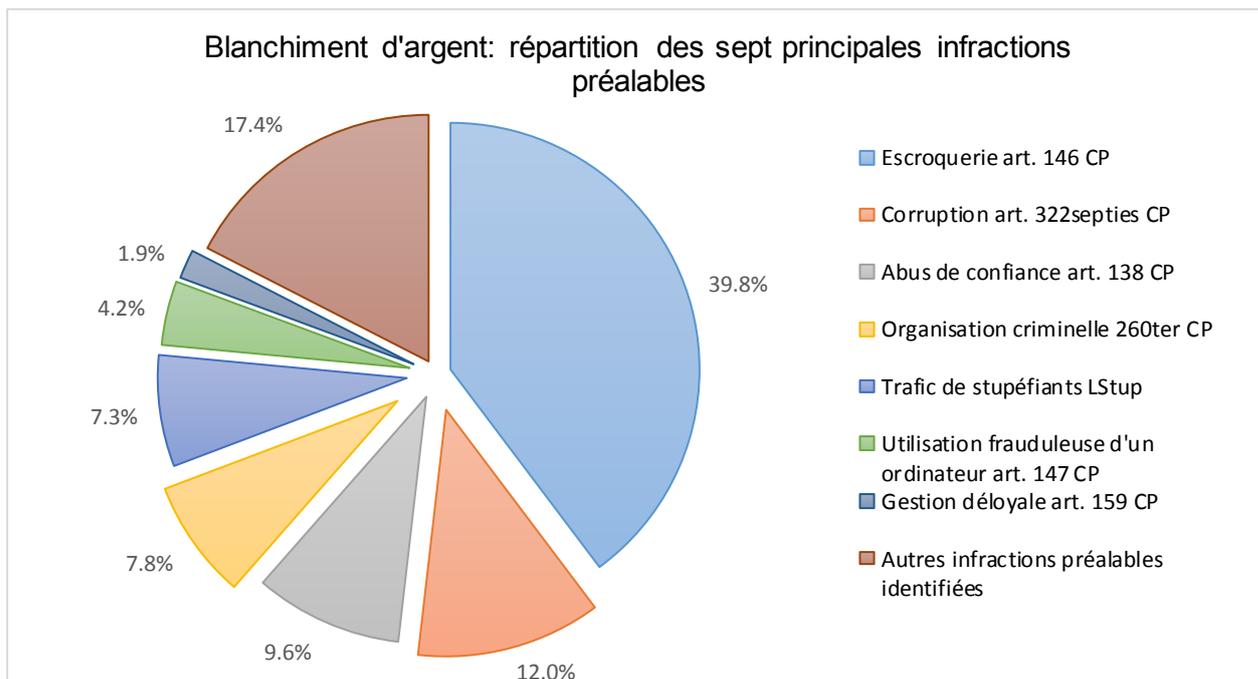
6.2.2 Identification de la menace réelle

Contrairement aux systèmes de communication en vigueur dans d'autres pays, en Suisse, la motivation d'une communication de soupçon transmise au MROS par les intermédiaires financiers est fondée sur une analyse préalable indépendante du risque que la relation d'affaires en question serve un but de blanchiment d'argent. Par conséquent, la base de données des communications de soupçon du MROS n'est pas alimentée par un procédé d'identification automatique du soupçon, mais est constituée en premier lieu du soupçon établi par l'intermédiaire financier selon sa propre analyse. A ce titre, la base de données du MROS peut être considérée comme étant l'approximation quantitative la plus représentative disponible en Suisse par rapport à la menace réelle telle qu'elle se présente dans le secteur financier. Néanmoins, il convient de corriger la menace réelle ainsi identifiée, dans la mesure où elle se déploie en dehors du champ d'application de l'intermédiation financière définie par la LBA et en fonction de la difficulté accrue de détection qu'elle peut présenter.

Identification des menaces principales

L'analyse des communications de soupçon transmises au MROS entre 2004 et 2014 montre la distribution suivante des infractions préalables présumées identifiées (figure 12).

Figure 12: Identification et importance des sept principales infractions préalables présumées 2004-2014



L'analyse de la menace réelle témoigne d'un degré d'internationalisation variable selon les infractions préalables présumées (tableau 2). Le degré d'internationalisation laisse apparaître une importante vulnérabilité en fonction des infractions préalables, d'abord en termes de probabilité de détection, mais surtout par rapport à la probabilité que l'acte de blanchiment qui y est associé soit effectivement sanctionné et les valeurs patrimoniales confisquées. Notamment par rapport aux actes de blanchiment faisant suite à des abus de confiance et des gestions déloyales, la caractéristique transnationale a tendance à s'accroître. Cette vulnérabilité est plus importante encore par rapport à des actes de blanchiment liés à l'appartenance à une organisation criminelle et atteint un maximum pour des actes de blanchiment d'argent consécutifs à des actes de corruption. Les infractions préalables contre le patrimoine ont en outre tendance à être commises sur internet.

Tableau 2: Domicile des acteurs principaux selon les principales infractions préalables présumées

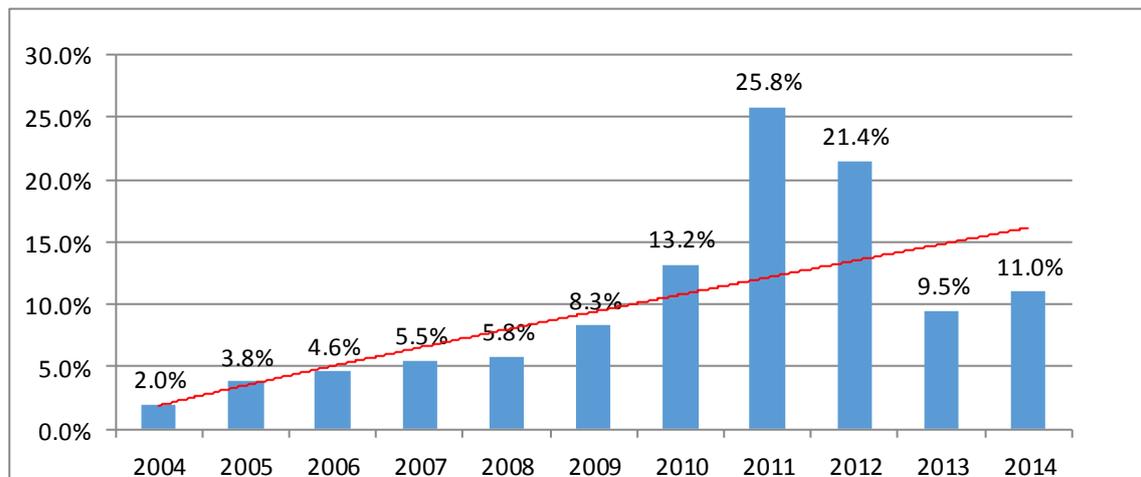
	Domicile de l'acteur principal	
	en Suisse	à l'étranger
Ensemble des infractions préalables	44.0%	56.0%
Escroquerie (art. 146 CP)	42.6%	57.4%
Abus de confiance (art. 138 CP)	37.9%	62.1%
Gestion déloyale (art. 159 CP)	28.2%	71.8%
Organisation criminelle (art. 260ter CP)	20.9%	79.1%
Corruption (art. 322septies CP)	9.1%	90.9%

Actes de blanchiment d'argent pour des tiers (*third party money laundering*)

L'analyse des communications de soupçon entre 2004 et 2014 montre en outre que dans environ 10 % des cas l'infraction présumée concerne le blanchiment d'argent lui-même, sans qu'il ait été possible d'identifier une infraction préalable plus spécifique. L'augmentation relative de la seule infraction de blanchiment d'argent par rapport à l'ensemble des infractions préalables présumées suggère qu'une partie croissante des actes de blanchiment d'argent en Suisse concerne la dernière phase du processus, dite d'intégration (phase III). Dans cette phase ultime, il est souvent difficile d'étayer un soupçon initial et de relier les valeurs patrimoniales concernées à un crime spécifique. En effet, cette phase se caractérise souvent par un degré de complexité élevé impliquant une variété de structures juridiques et mobilisant un ensemble d'acteurs économiques qui confèrent aux transactions et opérations effectuées toute leur plausibilité. En outre, l'augmentation de l'infraction présumée de blanchiment d'argent peut suggérer qu'une partie croissante des activités de blanchiment au niveau interna-

tional est prise en mains par des intermédiaires et réseaux criminels spécialisés du blanchiment (*third party money laundering*) (figure 13).

Figure 13: Evolution de l'infraction présumée de blanchiment d'argent 2004-2014 (sans infraction préalable spécifique connue)



Parmi les menaces potentiellement sous-évaluées figurent, d'une part, les infractions préalables aux actes de blanchiment pour lesquelles l'intermédiation financière au sens de la LBA joue un rôle moins important et, d'autre part, les infractions préalables nouvellement introduites, qui n'ont pas encore pu déployer leur pleine effectivité.

Criminalité de « proximité »

Les infractions préalables pour lesquelles les criminels utilisent d'autres circuits économiques que l'intermédiation financière, telle que définie par la LBA, concernent plus généralement des fonds et valeurs issus de la « criminalité de proximité » en Suisse, notamment du commerce de stupéfiants⁷² en violation de la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup)⁷³, du vol (art. 139 CP) ainsi que de la traite des êtres humains (art. 182 CP). Les valeurs patrimoniales issues de la « criminalité de proximité », y compris les bénéfices du trafic de stupéfiants, dans la mesure où elles ne sont pas dépensées directement, sont souvent blanchies par le biais de l'économie locale. Or, l'utilisation abusive de l'économie locale en Suisse pour blanchir des valeurs patrimoniales issues de cette forme de criminalité présente une vulnérabilité spécifique, peu de cas étant détectés au travers de l'intermédiation financière. Seuls les *money-transmitters* transmettent régulièrement des communications de soupçon en lien avec la menace de blanchiment d'argent liée au trafic de stupéfiants au niveau local.

Nouvelles infractions préalables dans le domaine boursier

Parmi les infractions préalables nouvellement introduites figurent la falsification de marchandises (art. 155 CP), le piratage de produits (art. 67 de la loi du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur, LDA⁷⁴), le délit d'initiés et la manipulation de cours (art. 40, al. 2, et 40a, al. 2, LBVM). Les deux dernières infractions ne constituent des infractions préalables au blanchiment d'argent que depuis le 1^{er} mai 2013. Par conséquent, à ce stade, il n'est pas encore possible de se prononcer sur l'importance des actes de blanchiment d'argent liés à ces infractions préalables. En revanche, force est de constater à travers les quelques cas communiqués au MROS que les actes de blanchiment liés à ces infractions nouvellement introduites comportent souvent une importante ramification internationale, suggérant que le secteur financier suisse est le plus souvent le lieu du blanchiment plutôt que celui de l'infraction préalable proprement dite. En outre, les cas signalés suggèrent une vulnérabilité particulière des instruments financiers négociés en dehors de la bourse ordinaire.

Infractions préalables dans le domaine fiscal: infraction existante portant sur la fiscalité indirecte et nouvelle infraction préalable liée aux infractions fiscales graves (fiscalité directe)

La DPA prévoit à l'art. 14, al. 4, l'infraction préalable d'escroquerie fiscale qualifiée portant sur la commission en bande organisée d'escroqueries en matière de prestations et de contributions (contre-bande douanière). L'AFD n'a pas encore mené de procédure pénale depuis l'entrée en vigueur de

⁷² Cf. Rapport d'analyse « Geldwäschereurteile in der Schweiz », Office fédéral de la police (fedpol), 2014.

⁷³ RS 812.121

⁷⁴ RS 231.1

cette disposition en 2009. Des faits pouvant constituer l'infraction préalable prévue par l'art. 14, al. 4, DPA ont toutefois fait l'objet de 50 à 60 demandes d'entraide judiciaire internationales, s'agissant en particulier de cas de fraudes à la TVA de type carrousel⁷⁵. L'OFJ a délégué l'examen de toutes ces demandes d'entraide judiciaire à l'AFD, qui leur a donné suite en se fondant sur l'art. 14, al. 4, DPA. Cette appréciation juridique n'a cependant encore jamais été examinée par le Tribunal pénal fédéral ou par le Tribunal fédéral, car toutes les demandes traitées étaient admissibles pour inclure également la soustraction d'impôt simple, qui autorise l'octroi de l'entraide judiciaire en vertu de l'accord anti-fraude (AAF)⁷⁶ ou de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS)⁷⁷.

De même, durant la période analysée, le MROS a reçu une quarantaine de communications de soupçon concernant des fraudes à la TVA de ce même type commises dans différents pays européens, assimilées par la jurisprudence à des escroqueries au sens de l'art. 146 CP.

Suivant les standards internationaux du GAFI, les infractions fiscales graves ont été introduites en tant qu'infractions préalables au blanchiment d'argent en 2012. La législation de mise en œuvre correspondante (loi du 12 décembre 2014 sur la mise en œuvre des recommandations du GAFI, révisées en 2012) a introduit une infraction grave dans la fiscalité directe (art. 305^{bis}, ch. 1 et 1^{bis}, CP) et étendu l'art. 14, al. 4, DPA au-delà de la contrebande douanière, en vue de couvrir d'autres impôts indirects prélevés par la Confédération que les droits de douanes et la TVA à l'importation. Les dispositions pertinentes n'entreront en vigueur que le 1^{er} janvier 2016. Par conséquent, il n'y a pas encore de données disponibles permettant de traiter les menaces réelles de blanchiment d'argent découlant d'infractions fiscales graves, notamment en matière de fiscalité directe.

6.2.3 Analyse des menaces principales

Infractions préalables contre le patrimoine

En 2014, l'escroquerie constituait toujours l'infraction préalable au blanchiment d'argent la plus importante en termes absolus en Suisse. Proportionnellement aux autres infractions préalables, les cas d'escroquerie ont tendance à baisser depuis 2010. Cette tendance à la baisse peut en réalité s'expliquer par le fait qu'une proportion croissante des escroqueries est désormais commise sur internet (figure 14). En effet, au niveau international, le phénomène des escroqueries commises sur internet est en constante augmentation⁷⁸. Cette nouvelle forme de criminalité commise sur internet se caractérise par une typicité spécifique, notamment par rapport aux modes opératoires utilisés se distinguant ainsi fondamentalement des infractions classiques contre le patrimoine. En outre, les infractions commises sur internet sont souvent de nature transnationale et se caractérisent régulièrement par une grande complexité technique. Pour la Suisse, cette tendance se confirme également.

Pour cette raison, le SCOCI, rattaché à fedpol, a établi, en collaboration avec ses services partenaires, des tableaux structurels décrivant les caractéristiques spécifiques associées aux différents cyber-phénomènes criminels, qui peuvent donner lieu à des actes de blanchiment d'argent. Ainsi, le phénomène de la « cyber-escroquerie »⁷⁹ se manifeste notamment sous les formes suivantes: faux ordres de virements internationaux⁸⁰, magasins en ligne frauduleux⁸¹, fausses annonces immobilières.

⁷⁵ Le carrousel TVA est un commerce de marchandises, généralement transfrontalier, réalisé dans le but de permettre à une entreprise de déduire l'impôt préalable alors que la TVA n'est jamais versée. Les pseudo-entreprises ne versent pas au fisc la TVA comptabilisée, car elles disparaissent, tandis que les acheteurs des marchandises vendent celles-ci tout en bénéficiant de la déduction de l'impôt préalable. Lorsque ce schéma de fraude se répète plusieurs fois avec les mêmes marchandises, on parle de « carrousel ».

⁷⁶ Accord de coopération entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers, du 26 octobre 2004; RS 0.351.926.81

⁷⁷ Accord entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, du 26 octobre 2004; RS 0.362.31

⁷⁸ GAFI, Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment 2010.

⁷⁹ Délits d'escroquerie commis par le biais d'internet. Pour la seule année 2013, le SCOCI a reçu 2257 annonces rapportant des escroqueries par internet, correspondant à 40 % des annonces portant sur une infraction contre le patrimoine commise sur internet. Cf. Rapport annuel du Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur internet (SCOCI), 2013, p. 12.

⁸⁰ L'auteur se fait passer pour un supérieur ou un client et incite l'employé d'une entreprise à effectuer un virement à l'étranger.

lières⁸², sociétés de transport fictives⁸³, fausses requêtes d'aide⁸⁴, fausses confirmations de paiement⁸⁵, fraude à la commission⁸⁶, faux appels « Microsoft »⁸⁷, *romance scams*⁸⁸ et hameçonnages (*phishing*)⁸⁹. Un *hacking*⁹⁰, un *cybersquatting*⁹¹ ou l'utilisation d'un *malware*⁹² peuvent également donner lieu à des actes de blanchiment d'argent, dans la mesure où ces procédés contribuent à la commission d'une escroquerie ou d'un autre crime. En parallèle aux escroqueries commises sur internet, d'autres infractions contre le patrimoine peuvent être préalables au blanchiment d'argent, en particulier des actes d'extorsion (art. 156 CP) commis à l'aide de *malware*, des attaques dits DoS/DDoS⁹³ ou des *sextortions*⁹⁴.

Dans le contexte de ces nouvelles formes de criminalité, la statistique du MROS montre une tendance à la hausse des infractions préalables au blanchiment d'argent se présentant sous forme d'escroqueries commises sur internet au moyen de l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur (art. 147 CP). Parmi les actes de blanchiment d'argent liés à ces infractions figurent en premier lieu les escroqueries liées à des ventes frauduleuses de biens ou de services sur internet et les cas de hameçonnage. La baisse apparente des escroqueries classiques comme infractions préalables s'accompagne d'une constante augmentation des communications de soupçon en rapport avec l'infraction spécifique d'utilisation frauduleuse d'un ordinateur. Dans ce contexte, il est probable que, pour l'heure, le phénomène n'ait pas encore atteint sa pleine expression au niveau des chiffres ressortant de la seule analyse des communications de soupçon. En effet, en raison de la technologie utilisée dans des cas d'escroqueries et d'autres infractions contre le patrimoine commises sur internet, les coupables présumés sont plus difficiles à identifier, se trouvant en outre la plupart du temps à l'étranger. De plus, le taux de dénonciation pour les cas d'escroqueries commises sur internet reste avec 11,9 % particulièrement faible en Suisse⁹⁵. Ainsi, en raison des escroqueries commises sur internet, il est probable que les infractions préalables au blanchiment d'argent portant sur des infractions contre le patrimoine de type frauduleux soient en réalité stables voire en hausse.

⁸¹ Le magasin en ligne ne livre pas la marchandise commandée ou alors un bien contrefait, respectivement de valeur inférieure.

⁸² Fausses annonces immobilières incitant la victime à verser à l'avance une caution pour un logement.

⁸³ Fausses sociétés de transport utilisées comme tiers de confiance pour l'envoi de la marchandise.

⁸⁴ L'auteur envoie des requêtes d'aide financière aux contacts e-mail de la victime.

⁸⁵ L'auteur envoie au vendeur (victime) de fausses confirmations de paiement, en imitant l'adresse e-mail d'entreprises, ou en inventant des adresses e-mail de fausses entreprises.

⁸⁶ Le plus souvent à travers l'envoi de spams, les auteurs cherchent des associés pour payer des frais afin de débloquent une grosse somme d'argent.

⁸⁷ L'auteur se fait passer pour un employé de Microsoft au téléphone et entreprend des actions dommageables sur l'ordinateur.

⁸⁸ Feinte d'une relation amoureuse suivie d'une demande d'argent.

⁸⁹ Méthode pour obtenir des données personnelles (en particulier des données bancaires). Pour l'année 2013, le SCOCI a reçu 2208 annonces rapportant des cas de hameçonnage, correspondant à 39 % des annonces portant sur une infraction contre le patrimoine commise sur internet. Rapport annuel du Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur internet (SCOCI), 2013, p. 12.

⁹⁰ Accès non autorisé à un système informatique tiers.

⁹¹ Enregistrement de noms de domaine auxquels le titulaire ne peut pas prétendre en réalité ou qui peuvent être confondus avec des noms d'entreprises, des autorités, des marques ou des personnes privées.

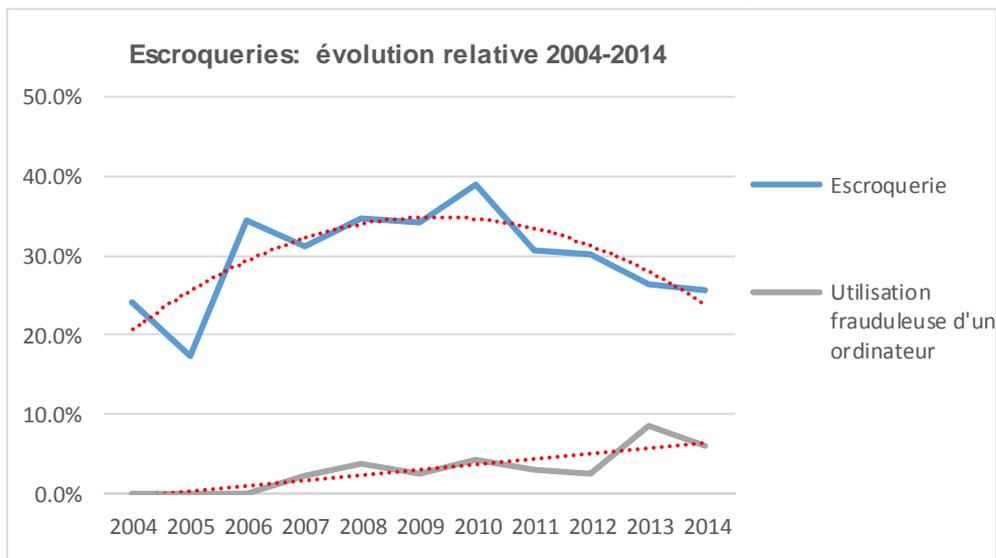
⁹² Programme informatique qui exécute des fonctions nuisibles.

⁹³ Attaques délibérées dirigées contre un ordinateur, un serveur ou un réseau, visant à rendre ceux-ci indisponibles.

⁹⁴ Chantage au moyen d'une vidéo reproduisant des actes sexuels de la victime.

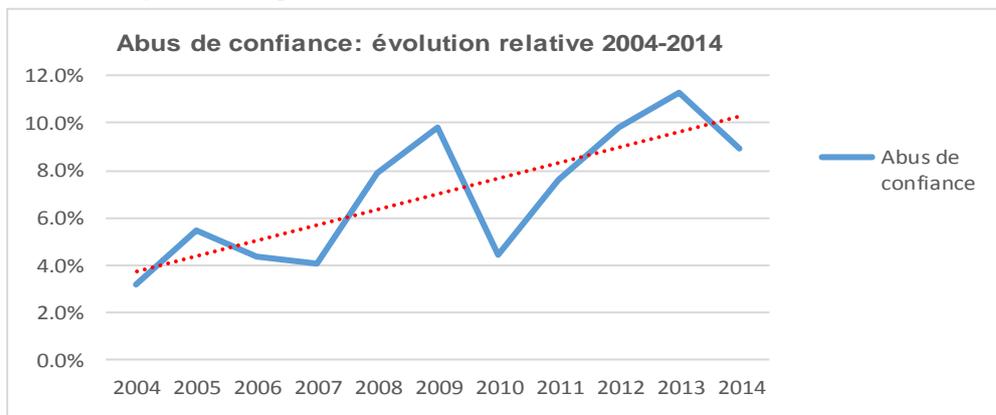
⁹⁵ Killias et al. 2011.

Figure 14: Evolution des escroqueries et utilisations frauduleuses d'un ordinateur par rapport aux autres infractions préalables présumées en pourcentage 2004-2014



En parallèle, l'infraction préalable portant sur l'abus de confiance démontre une tendance claire à la hausse par rapport à l'ensemble des infractions préalables présumées, soit une hausse relative de 4 % à 10 % (figure 15). Cette infraction préalable au blanchiment d'argent s'avère être davantage internationalisée, à l'instar de l'infraction préalable de gestion déloyale, s'agissant souvent de cas de détournement de fonds qui étaient destinés à différentes formes d'investissements financiers.

Figure 15: Evolution des abus de confiance par rapport aux autres infractions préalables présumées en pourcentage 2004-2014



Les vulnérabilités associées aux menaces portant sur des infractions préalables de type frauduleux résident principalement dans les difficultés de détection et de répression liées aux nouvelles technologies et leur caractère transnational croissant, impliquant plusieurs juridictions.

L'analyse des communications de soupçon suggère une tendance à la hausse importante pour l'infraction préalable portant sur des actes de corruption d'un agent public étranger au sens de l'art. 322^{septies} CP et une légère augmentation concernant l'infraction préalable portant sur le soutien et l'appartenance à une organisation criminelle (art. 260^{ter} CP). La caractéristique principale de ces infractions préalables consiste dans le fait que les actes primaires, c'est-à-dire l'acte de corruption proprement dit ou les différents crimes commis par une organisation criminelle, ainsi qu'une partie des actes secondaires, tels que les actes de blanchiment par des intermédiaires, ont lieu dans des juridictions étrangères.

Corruption d'agents publics étrangers (art. 322^{septies} CP)

En comparaison internationale, la Suisse montre des indices de corruption particulièrement bas, indiquant que sa vulnérabilité face aux menaces potentielles liées au blanchiment d'argent est réduite.

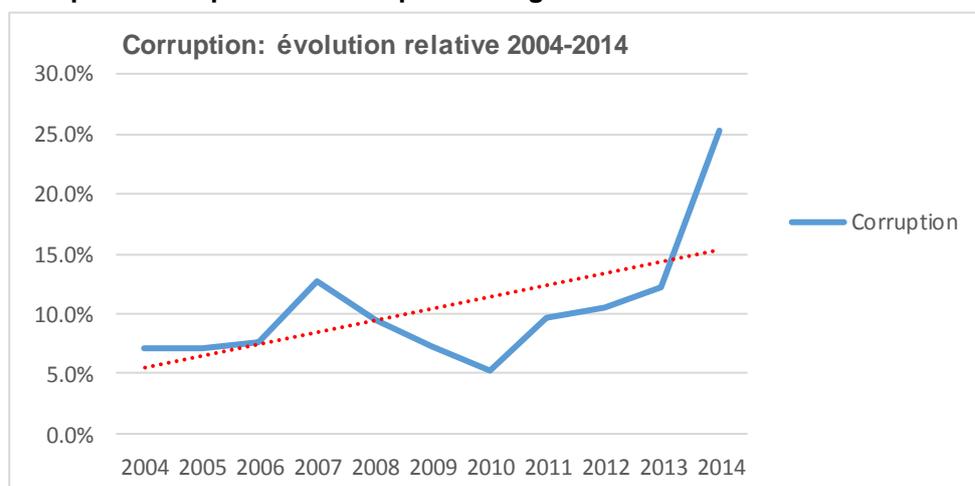
Tableau 3: Indice de la corruption en Suisse 2013-2014

	Transparency International Corruption Perception Index (TI CPI)
2013	85/100
2014	86/100

Source: Transparency International 2015

En effet, les soupçons d'actes de blanchiment liés à des actes de corruption commis sur ou par des agents publics suisses au sens des art. 322^{ter} et 322^{quater} CP sont rares, suggérant une menace réelle faible pour des actes de blanchiment donnant suite à des faits de corruption en Suisse, ce qui est confirmé par l'indice de perception de la corruption pour la Suisse (tableau 3). Toutefois, la menace potentielle liée à des actes de corruption en Suisse est possiblement sous-évaluée, eu égard notamment à la présence d'un grand nombre d'entreprises multinationales et d'associations sportives internationales. Cependant, la corruption entre acteurs privés ne constitue pas une infraction préalable au blanchiment d'argent et n'est pas poursuivie d'office en Suisse⁹⁶.

Selon le modèle du blanchiment d'argent par phases, la menace pour le secteur financier en Suisse se situe surtout au niveau des phases d'empilage et d'intégration (phases II et III) des valeurs patrimoniales issues de la corruption permettant à l'acteur corrompu d'en disposer librement à des fins de consommation et de réinvestissement. En même temps, l'analyse de la nationalité des ADE démontre des flux financiers parallèles, impliquant, d'un côté, les acteurs actifs de ces actes, plus souvent titulaires de nationalités de pays faisant partie de l'OCDE, et, de l'autre côté, les acteurs passifs de la corruption domiciliés dans des juridictions à taux de corruption élevé. Ainsi, une autre partie des valeurs patrimoniales issues d'actes de corruption dans des juridictions étrangères qui peuvent se trouver en Suisse concerne le produit des avantages indûment obtenus par un acte de corruption active. Les intermédiaires financiers concernés par les communications de soupçon portant sur les actes de corruption se concentrent presque exclusivement dans les grands centres financiers de la Suisse, à savoir les cantons de Genève, de Zurich et du Tessin.

Figure 16: Evolution des actes de corruption commis à l'étranger par rapport aux autres infractions préalables présumées en pourcentage 2004-2014

La tendance à la hausse des actes de corruption commis à l'étranger, soit une hausse relative de 5 % à 25 % depuis 2004 (figure 16), et donnant lieu à des actes de blanchiment d'argent en Suisse correspond à l'intensification et à l'internationalisation des flux illicites relevés au niveau mondial, parmi lesquels se trouvent les flux issus d'actes de corruption⁹⁷. Or, même si la tendance générale à la hausse pour la Suisse se voit confirmée d'année en année⁹⁸, l'analyse globale montre une volatilité importante de la menace liée à cette infraction préalable, suggérant une sensibilité particulière de cette menace par rapport à des événements et changements politiques qui peuvent survenir dans les juridictions concernées. Il est probable qu'une partie de la menace liée à des abus de confiance et à la

⁹⁶ Art. 1 et 2 LCD (cf. toutefois le projet du Conseil fédéral mentionné sous 5.2.2.2 visant à poursuivre d'office la corruption privée).

⁹⁷ *Global Financial Integrity, Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2010 2012*. Il est à noter que parmi les flux dits illicites, seulement environ 3 % concernent directement des actes de corruption.

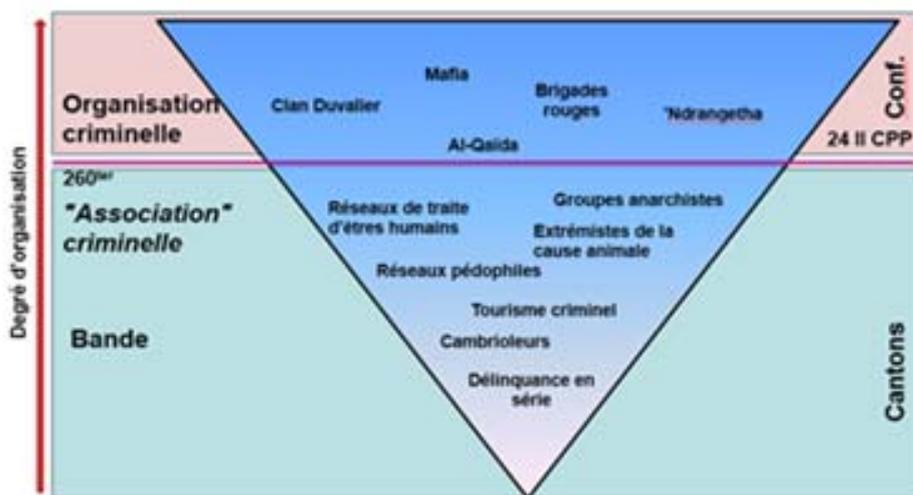
⁹⁸ Rapport annuel de l'Office fédéral de la police (fedpol) 2013, Statistiques 2013, p. 4.

gestion déloyale soit à assimiler à une même pratique kleptocrate donnant lieu à des actes de corruption proprement dite, impliquant souvent un même cercle d'acteurs. En outre, une partie de l'augmentation peut s'expliquer aussi par le fait que les intermédiaires financiers ont davantage accès à des noms et informations liés à des affaires de corruption à l'étranger au travers de différents médias et banques de données.

Appartenance et soutien à une organisation criminelle (art. 260^{ter} CP)

Le crime organisé revêt en Suisse différentes formes, en termes aussi bien de structure que de champ d'action. L'éventail des infractions va des cambriolages en série au blanchiment d'argent, en passant par le trafic de stupéfiants et la traite d'êtres humains⁹⁹. D'un côté, les activités criminelles de base menacent directement la sécurité des citoyens; de l'autre, le crime organisé constitue une menace latente pour l'économie légale et les institutions politiques. En Suisse, du point de vue juridique, les formes de crime organisé mentionnées ci-dessus sont appréciées de façon différenciée en fonction de leur degré et de leur type d'organisation. L'infraction préalable dont il est question ici concerne exclusivement la forme de crime organisé la plus grave, juridiquement constitutive de l'infraction de participation ou soutien à une organisation criminelle au sens de l'art. 260^{ter} CP et relevant dans la plupart des cas de la compétence du MPC (figure 17). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, certaines organisations terroristes et certains régimes kleptocrates sont également qualifiés d'organisations criminelles sur le plan juridique¹⁰⁰.

Figure 17: Différenciation juridique entre les éléments constitutifs de l'art. 260^{ter} CP et des activités criminelles en bande organisée



Source: fedpol

Il est certain qu'une partie importante des activités menées par des organisations criminelles en Suisse reste imputable au trafic de stupéfiants, pour lequel les structures dirigeantes se trouvent souvent dans d'autres pays européens¹⁰¹. En même temps, certaines organisations criminelles, de plus en plus internationalisées, montrent une tendance à la diversification de leurs activités criminelles et peuvent utiliser leur assise territoriale en Suisse pour y blanchir des bénéfices du crime organisé obtenus dans d'autres juridictions, notamment à l'aide de sociétés commerciales et de services actifs en particulier dans les secteurs financier et immobilier ainsi que dans le secteur de la gastronomie¹⁰². Du point de vue géographique, la menace liée à des organisations criminelles actives dans des pays européens géographiquement proches paraît plus importante, suggérant une assise territoriale plus importante des activités du crime organisé en Suisse par rapport à d'autres organisations criminelles. A l'inverse, les actes de blanchiment d'argent de la part d'organisations criminelles actives en dehors de l'espace européen sont moins fréquemment détectés et pourraient dès lors être sous-évalués.

⁹⁹ Rapport annuel 2013 de l'Office fédéral de la police (fedpol), mai 2014.

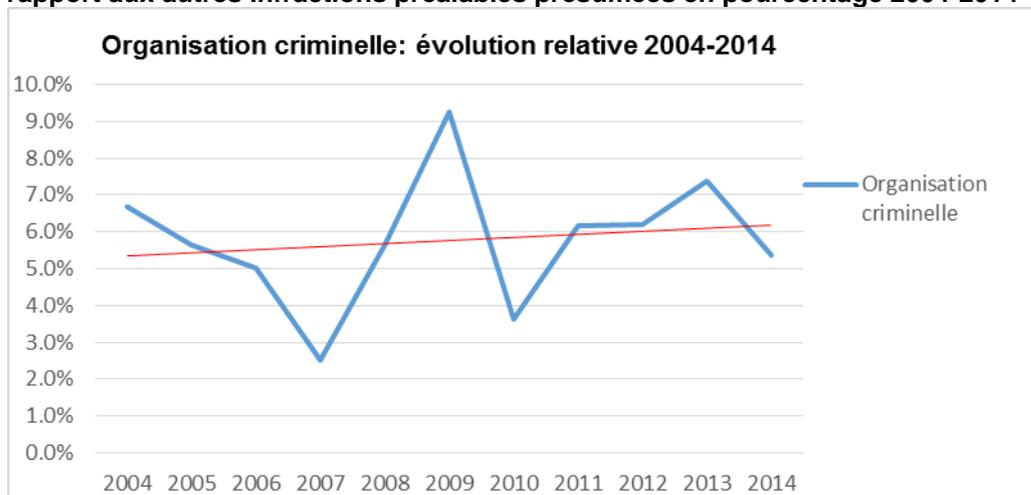
¹⁰⁰ Le Tribunal pénal fédéral, selon une jurisprudence constante depuis 1999, a qualifié à ce jour sept groupements d'organisations criminelles terroristes au sens de l'art. 260^{ter} CP. (Cf. arrêt du 21.10.2002 (1A.174/2002), arrêt du 15.11.2002 (1A.194/2002), ATF 128 II 355 ss et 125 II 569 ss, arrêt du 05.04.2005 (1A.50/2005), ATF 131 II 235 ss et arrêt du 25.10.2012 (1C.470/2012).

¹⁰¹ Cf. Rapport d'analyse « Geldwäschereiurteile in der Schweiz », Office fédéral de la police (fedpol), 2014.

¹⁰² Rapport annuel de l'Office fédéral de la police (fedpol) 2014.

Suivant l'analyse des communications de soupçon portant sur une possible appartenance à une organisation criminelle, les actes de blanchiment qui y sont associés augmentent légèrement (figure 18). Ils concernent davantage les centres financiers principaux de la Suisse, à savoir les cantons de Zurich, de Genève et du Tessin, ainsi que, dans une moindre mesure, les cantons de Berne et de Saint-Gall.

Figure 18: Evolution du crime de soutien et appartenance à une organisation criminelle par rapport aux autres infractions préalables présumées en pourcentage 2004-2014



Cette légère augmentation des cas de blanchiment d'argent pouvant être associés à des organisations criminelles pourrait cependant aussi s'expliquer par un meilleur accès aux informations concernant les relations de certaines personnes avec de telles organisations, principalement dans les médias électroniques.

6.2.4 Evaluation globale des risques

La complexité

Le degré de complexité d'une infraction préalable au blanchiment d'argent augmente d'autant la vulnérabilité du dispositif de lutte contre la menace de blanchiment d'argent. A cet égard, il est à relever que les menaces liées aux infractions préalables les plus importantes présentent une complexité variable, traduisant par-là une vulnérabilité différente selon la menace identifiée.

Les constructions juridiques, telles que des sociétés de domicile, trusts et fondations, diminuent la transparence de l'arrière-plan économique des flux de capitaux associés à une relation d'affaires donnée et réduisent ainsi la probabilité de pouvoir identifier les ADE réels des valeurs patrimoniales impliquées. Dès lors, l'implication de sociétés de domicile peut servir d'indice par rapport au degré de complexité des menaces de blanchiment d'argent identifiées. Au regard de cet indice, l'infraction préalable d'escroquerie dénote un degré de complexité comparable à celui de l'ensemble des menaces mesurées. En revanche, l'analyse de l'importance de l'implication de sociétés de domicile dans les infractions préalables portant sur des actes de corruption suggère un degré de complexité nettement supérieur. La même analyse fait apparaître un degré de complexité plus important par rapport à des actes de blanchiment d'argent liés à l'appartenance à une organisation criminelle (tableau 4).

Tableau 4: Degré de complexité: implication de sociétés de domicile 2004-2014

	Implication de sociétés de domicile
Toutes les infractions préalables	17.1%
Escroquerie	16.5%
Corruption	38.1%
Organisation criminelle	22.6%

L'analyse des infractions préalables en fonction du nombre d'acteurs impliqués suggère également un degré de complexité supérieur des infractions préalables portant sur des actes de corruption commis à l'étranger. En effet, dans 51,5 % des cas liés à des actes de corruption commis à l'étranger, on dénombre plus de trois acteurs, tandis que pour les actes de blanchiment d'argent liés à des escroqueries le taux est de 43,7 %.

Les montants impliqués

L'importance des montants impliqués fournit un indice supplémentaire de la vulnérabilité par rapport aux menaces principales identifiées. Au regard des montants impliqués, l'infraction préalable portant sur les actes de corruption montre une vulnérabilité nettement supérieure. L'infraction préalable portant sur l'appartenance à une organisation criminelle montre également une vulnérabilité élevée au vu des montants incriminés (tableau 5).

Tableau 5: Comparaison des valeurs médianes (en milliers de francs suisses) et des valeurs moyennes (en millions de francs suisses) des trois infractions préalables principales 2004-2014

	Valeur médiane des montants impliqués en milliers de francs suisses	Valeur moyenne des montants impliqués en millions de francs suisses
Toutes les infractions préalables	0.970	1.674
Escroquerie	2.843	1.259
Corruption	70.681	3.993
Organisation criminelle	18.524	1.488

De surcroît, on peut estimer que les activités criminelles portant sur des actes de corruption et d'appartenance à une organisation criminelle présentent non seulement une vulnérabilité accrue en raison de leur complexité supérieure et de l'importance des montants impliqués, mais aussi au niveau des conséquences potentielles que ces deux menaces posent en termes de réputation au niveau institutionnel et systémique pour le secteur financier dans son ensemble.

Répartition géographique

L'analyse des menaces par pays montre une importante dimension européenne, notamment des pays limitrophes et méditerranéens. De manière générale, la menace liée à des actes de corruption (commis à l'étranger) et à l'appartenance à une organisation criminelle montre une exposition de la Suisse aussi bien par rapport à l'espace géographique européen qu'à des juridictions se trouvant à l'extérieur de celui-ci. Au-delà de l'espace européen, certains pays des continents eurasiatique, africain et d'Amérique latine présentent une menace accrue. Au regard de l'ensemble des flux illicites projetés au niveau international, la menace potentielle, notamment en provenance de l'Asie du Sud-est, de certains pays d'Amérique latine et du continent africain, paraît sous-évaluée, notamment par rapport aux menaces liées à des actes de corruption et d'appartenance à une organisation criminelle¹⁰³. La même tendance visant des flux généraux à la hausse en provenance de ces régions ressort aussi des statistiques de la Banque nationale suisse.

Condammations et entraide judiciaire internationale

Entre 2003 et 2013, 15 % de la totalité des condamnations pour blanchiment d'argent en Suisse trouvent leur origine dans une communication de soupçon transmise par le MROS à une autorité de poursuite pénale. En revanche, dans les cantons de Zurich, de Genève et du Tessin ainsi qu'au niveau de la Confédération, le taux des condamnations pour blanchiment d'argent qui trouvent leur origine dans une communication du MROS est proche des 50 %. L'analyse des condamnations pour blanchiment d'argent par juridiction montre qu'en Suisse la plus grande partie des affaires de blanchiment d'argent est traitée par des autorités de poursuite pénales cantonales, à savoir principalement les cantons de Zurich, Genève, Tessin, Vaud, Berne et Bâle-Ville, qui se partagent deux tiers des condamnations (tableau 6).

Tableau 6: Nombre de condamnations pour blanchiment d'argent au sens de l'art. 305^{bis} CP selon les autorités de poursuite compétentes 2009-2013

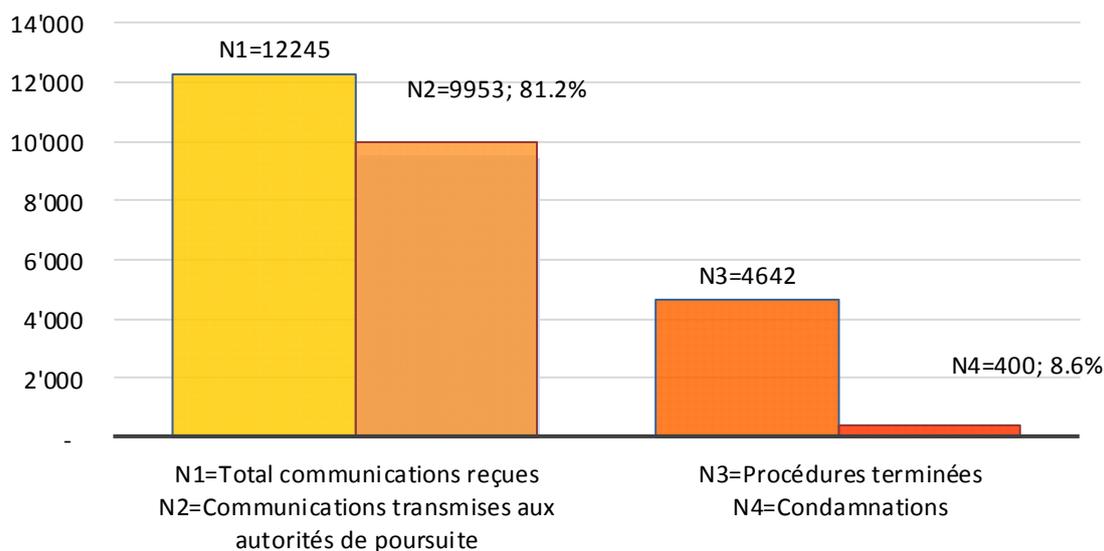
	Nombre de condamnations	Pourcentage
Ministère public de la Confédération (MPC)	36	3.4%
Autorités pénales de ZH, BE, BS, GE, VD, TI	714	66.5%
Autres autorités pénales cantonales	323	30.1%
Total	1073	100%

Source: OFS

¹⁰³ *Global Financial Integrity, Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2010, 2012.*

Entre 2004 et 2014, 8,6 % (N₄=400) des procédures pénales terminées (N₃=4642) au niveau fédéral et cantonal faisant suite à une communication de soupçon transmise par le MROS (N₂=9953) ont abouti à une condamnation pour blanchiment d'argent (figure 19). Les condamnations concernent surtout des actes de blanchiment d'argent consécutifs à des escroqueries, des abus de confiance et des infractions à la LStup. En revanche, les condamnations en Suisse pour des actes de blanchiment d'argent liés à l'appartenance à une organisation criminelle ou faisant suite à des actes de corruption commis à l'étranger ont été peu nombreuses.

Figure 19: Nombre de condamnations pour blanchiment d'argent faisant suite à une communication de soupçon 2004-2014

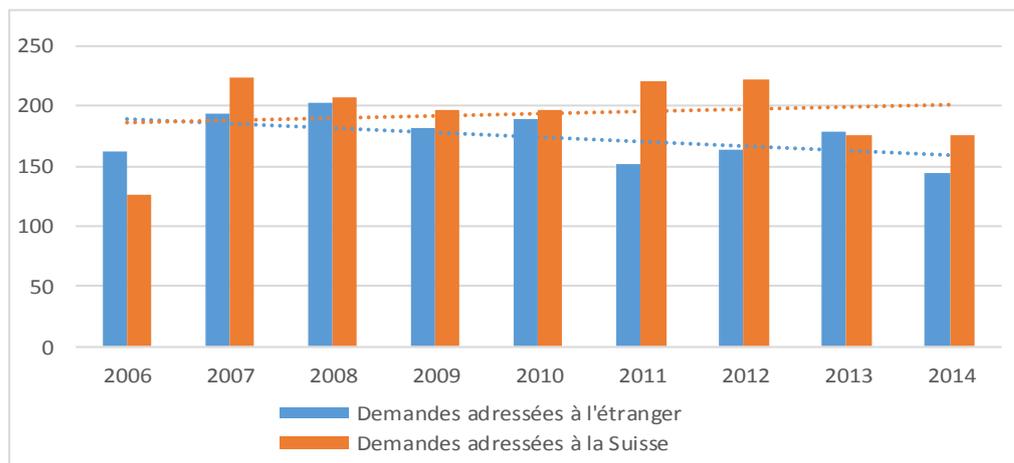


Selon les ministères publics de la Confédération et des cantons, l'entraide judiciaire internationale joue un rôle particulièrement déterminant dans les affaires de blanchiment d'argent quand les prévenus ne sont pas domiciliés en Suisse ou lorsqu'il s'agit d'établir ou de confirmer l'existence d'une infraction préalable au blanchiment commise à l'étranger. Pour ce cas de figure, le classement de la procédure est souvent ordonné, notamment lorsque les commissions rogatoires adressées à l'étranger, visant à établir ou à confirmer l'infraction préalable à l'étranger et le lien avec des transactions financières effectuées en Suisse, ne sont pas exécutées, ou lorsque les poursuites pénales à l'étranger sont abandonnées. La durée moyenne de ces procédures complexes comportant des ramifications transnationales et nécessitant l'entraide judiciaire internationale se situe dès lors entre trois et cinq ans.

Les autorités compétentes en Suisse, en premier lieu l'OFJ, traitent en moyenne entre 250 et 300 demandes d'entraide judiciaire internationale en matière de blanchiment d'argent par année. Depuis 2007, les demandes d'entraide internationale adressées à la Suisse en matière de blanchiment d'argent ont tendance à augmenter (figure 20). Une grande partie de ces demandes provient de pays limitrophes et d'autres pays européens. Il s'agit en grande partie de demandes d'obtention de preuves, dans environ 20 % des cas en relation avec des procédures existantes en Suisse.

Les demandes d'extradition allant dans les deux sens sont au nombre de trois à cinq par année. Quant aux demandes de remise de fonds adressées à la Suisse, elles sont au nombre de deux à trois par année.

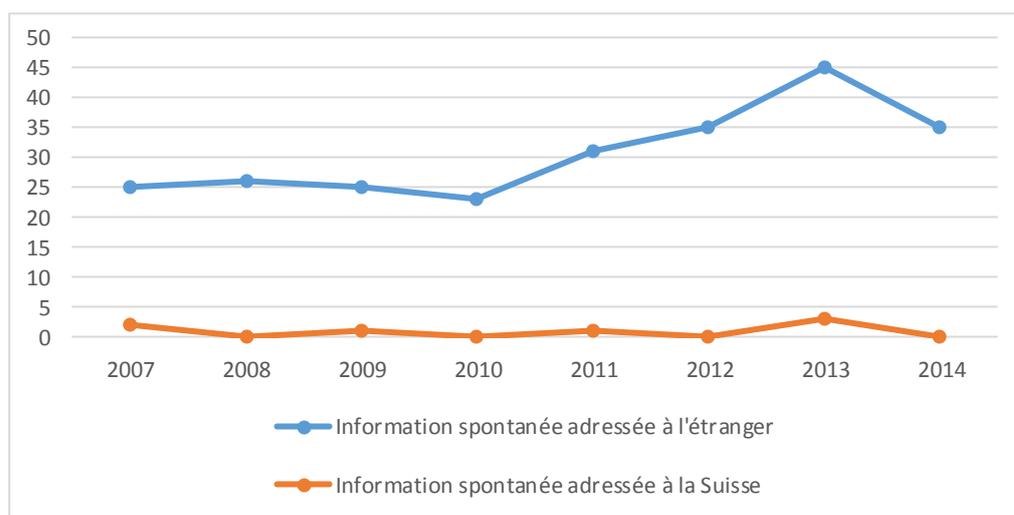
Figure 20: Evolution du nombre de demandes d'entraide judiciaire internationale traitées 2006-2014



Source: OFJ

En vertu l'art. 67a EIMP, il est possible pour les organes de poursuite pénale en Suisse d'envoyer une information spontanée à leurs homologues étrangers, pour soutenir une procédure pénale ouverte à l'étranger ou en vue de l'éventuelle ouverture d'une telle procédure (figure 21). Dans certains cas, une suspension de la procédure en Suisse est ordonnée, en attendant une demande officielle d'entraide judiciaire internationale de la part d'un homologue étranger ainsi que les éventuels résultats de la procédure à l'étranger. En parallèle, on dénombre cinq à dix demandes de délégation de la poursuite adressées à l'étranger dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale.

Figure 21: Nombre de transmissions spontanées d'informations en vertu de l'art. 67a EIMP 2007-2014



Source: OFJ

Conclusion

Les menaces principales pour le secteur financier en Suisse en termes d'infractions préalables au blanchiment d'argent sont l'escroquerie et l'abus de confiance, la corruption ainsi que l'appartenance à une organisation criminelle. En cinquième position se trouvent les actes de blanchiment d'argent qui sont davantage liés à la criminalité de « proximité », en premier lieu les infractions à la LStup, dont les bénéficiaires sont souvent blanchis en étant réinjectés dans l'économie locale. L'escroquerie compte pour environ un tiers de la menace réelle, la corruption pour environ 15 % et l'appartenance à une organisation criminelle pour au moins un dixième tout comme les abus de confiance et des actes de gestion déloyale pris ensemble. L'analyse des infractions préalables suggère en outre qu'une partie des activités de blanchiment d'argent au niveau international est prise en charge par des acteurs spécialisés. Le schéma criminel autour de l'infraction liée à l'escroquerie montre une dimension davantage locale ou régionale. En même temps, s'agissant de la menace liée à des infractions préalables de type frauduleux, les infractions préalables d'utilisation frauduleuse d'un ordinateur, notamment les cas de *phishing*, les abus de confiance et la gestion déloyale revêtent un caractère davantage trans-

national. Les menaces liées à la corruption et à l'appartenance à une organisation criminelle sont encore davantage internationalisées, possédant à la fois une dimension européenne et extra-européenne. En outre, les menaces liées à la corruption et à l'appartenance à une organisation criminelle présentent une vulnérabilité accrue en raison de leur complexité supérieure, rendant leur détection et leur répression plus difficiles. Aussi, les menaces liées à la corruption et à l'appartenance à une organisation criminelle exposent à une vulnérabilité plus importante en raison des montants plus élevés qui y sont associés et des conséquences potentielles plus importantes en termes de réputation au niveau institutionnel et systémique pour le secteur financier en Suisse.

Menaces			Escroquerie Utilisation frauduleuse d'un ordinateur Abus de confiance Gestion déloyale	
			Corruption (commise à l'étranger) Organisation criminelle	
		Trafic de stupéfiants « Criminalité de proximité »		
				Vulnérabilités

6.3 Financement du terrorisme

Analyse de la menace potentielle

Si la Suisse ne constitue pas une cible prioritaire ou spécifique pour des groupes terroristes, notamment djihadistes, un attentat peut toutefois être commis, en tout temps, en Suisse ou contre des intérêts suisses à l'étranger¹⁰⁴. En effet, dans le contexte actuel de concurrence accrue entre l'« Etat islamique » et « Al-Qaïda » pour la domination du mouvement djihadiste, ces deux organisations pourraient chercher à se profiler au travers de l'éventuelle commission d'attentats ayant un fort impact symbolique. N'étant pas isolée de ce contexte général, la Suisse pourrait être aussi la cible d'une telle attaque, ou du moins servir comme base arrière, en matière de soutien financier et logistique, à sa planification et son exécution.

Concernant le financement du terrorisme, les menaces potentielles pour la Suisse se présentent sous deux formes principales: d'une part, la collecte de fonds et autres valeurs patrimoniales auprès de personnes résidentes pour financer des activités terroristes et, d'autre part, l'utilisation du secteur financier pour réunir des valeurs patrimoniales provenant de différentes sources à l'étranger, dans le but de les transmettre à des destinataires à l'étranger qui les utiliseront pour des activités pouvant

¹⁰⁴ Rapport de situation du Service de renseignement de la Confédération (SRC), 2014, p. 25.

servir des buts terroristes. A cet égard, la menace potentielle de financement du terrorisme porte principalement sur le financement d'activités terroristes commises à l'étranger, mais utilisant le secteur financier en Suisse comme lieu de transition. Ainsi, cette menace concerne plus généralement le financement d'actes préparatoires ainsi que, dans un cadre plus large, des actes de soutien de type logistique en faveur d'une organisation ou d'un réseau terroriste depuis notre territoire¹⁰⁵.

Analyse de la menace réelle

Les communications de soupçon transmises au MROS fournissent l'indication disponible la plus consolidée sur le niveau, à long terme, de cette menace en Suisse. En effet, il convient de préciser qu'une partie des flux financiers en lien avec le financement du terrorisme se déroule en dehors de l'intermédiation financière et échappe ainsi aux mesures quantitatives.

Par rapport à l'ensemble des communications de soupçon transmises au MROS dans le cadre du dispositif de la LBA, les soupçons de financement du terrorisme ne constituent qu'une petite partie des communications traitées. En effet, entre 2004 et 2014 un total de 141 relations d'affaires suspectes a été signalé, ce qui correspond à 1,1 % du total des 12 224 communications de soupçon pour blanchiment d'argent reçues durant la même période (tableau 7). Ainsi, le MROS reçoit en moyenne environ treize communications pour soupçon de financement du terrorisme par année. Le nombre de demandes d'entraide judiciaire internationale pour financement du terrorisme est de deux à trois par année.

En accord avec la nature des actes de financement du terrorisme dont la réalisation nécessite d'ordinaire des montants peu élevés, la valeur médiane des valeurs signalées se situe autour de 250 francs suisses pour les cas de financement du terrorisme, tandis que la valeur médiane associée aux soupçons d'actes de blanchiment d'argent se situe à un niveau nettement plus élevée, à savoir à hauteur de 1000 francs suisses (tableau 7).

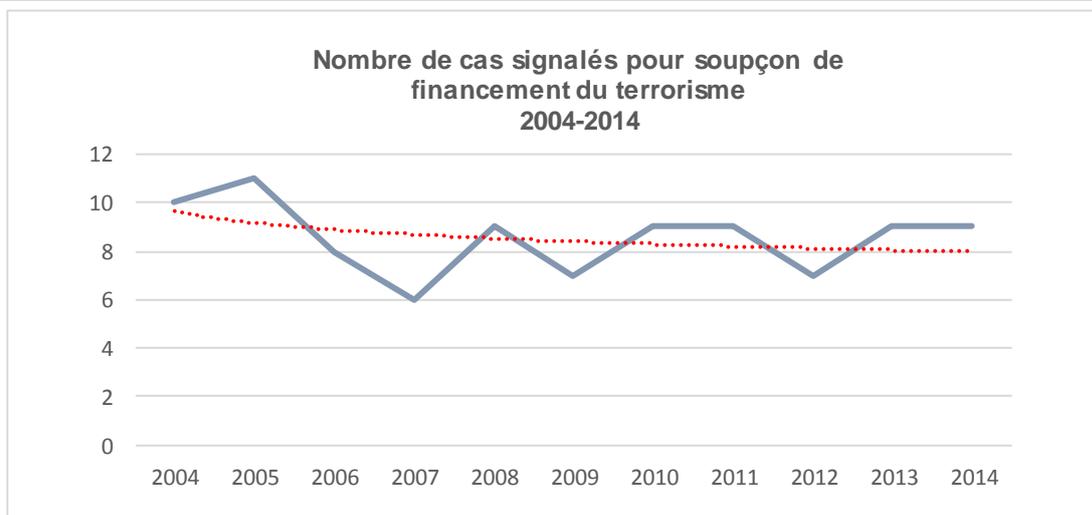
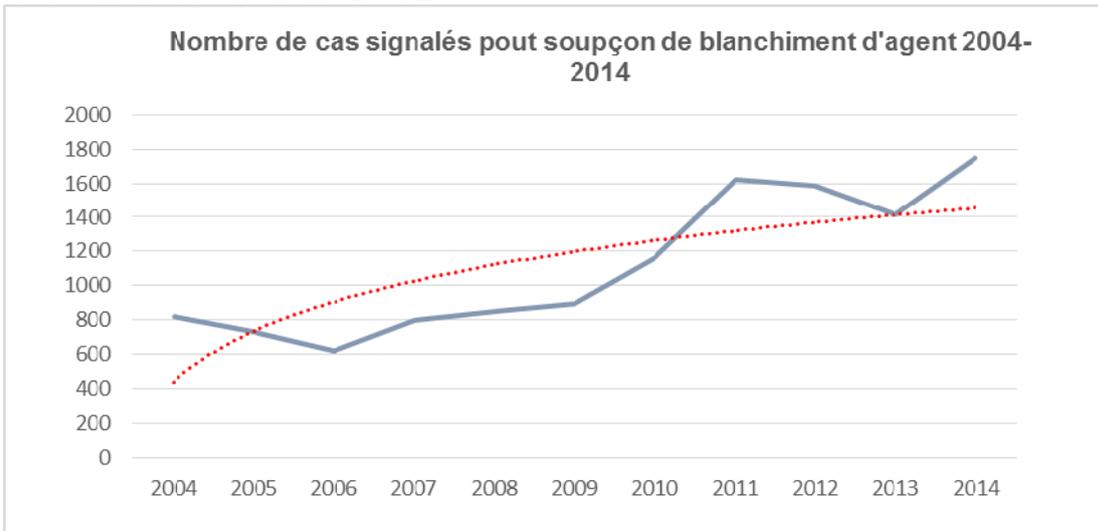
Tableau 7: Comparaison des communications de soupçon pour blanchiment d'argent et financement du terrorisme 2004-2014

	Financement du terrorisme	Blanchiment d'argent
Nombre de communications de soupçon	141 (1.1%)	12 083 (98.9%)
Valeur médiane	~250 CHF	~1000 CHF

En outre, contrairement à l'augmentation constatée en Suisse des communications de soupçon pour blanchiment d'argent, le nombre de cas pour soupçon de financement du terrorisme est peu élevé et reste stable sur l'ensemble de la période étudiée (figures 22 et 23). Les variations plus importantes d'une année à l'autre s'expliquent surtout par la complexité de certains cas engendrant parfois plusieurs communications de relation d'affaires par les intermédiaires financiers pour un même cas. En revanche, durant les trois années qui ont suivi les attentats du 11 septembre 2001, le nombre de communications de soupçon pour financement du terrorisme a eu tendance à augmenter avant de trouver le niveau actuel.

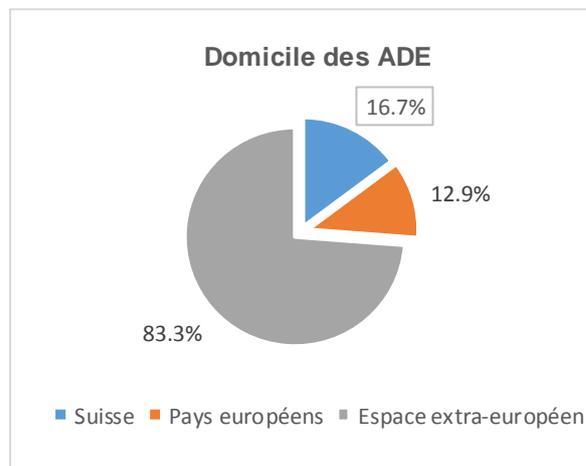
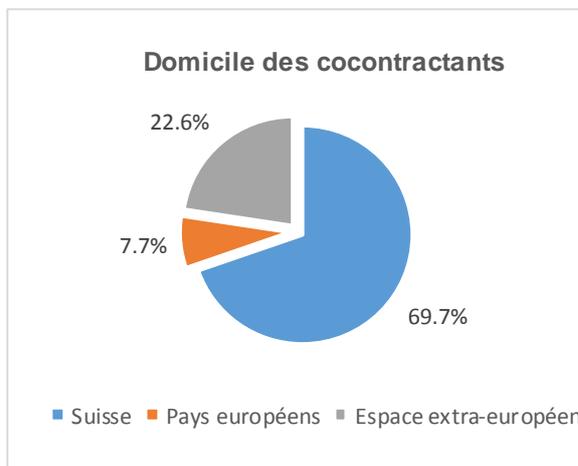
¹⁰⁵ Rapport annuel de l'Office fédéral de la police (fedpol), 2013, pp. 43-44.

Figures 22 et 23: Evolution comparée du nombre de cas signalés pour blanchiment d'argent et financement du terrorisme 2004-2014



L'analyse des communications de suspicion entre 2004 et 2014 montre d'un côté que dans plus des deux tiers des cas, les cocontractants de la relation d'affaires sont domiciliés en Suisse. Par contre, le domicile des ADE se trouve dans une large majorité à l'étranger, plus particulièrement dans l'espace extra-européen (figures 24 et 25).

Figures 24 et 25: Domicile des cocontractants et ADE pour les communications de suspicion de financement du terrorisme



En l'état actuel des informations à disposition, la tendance générale observée au niveau international, selon laquelle des organisations terroristes se financent à travers la procuration de documents

d'identité falsifiés – activité notamment liée à la traite d'êtres humains – ne peut pas être démontrée pour la Suisse. Plus généralement, il n'y a pas d'indication pour la Suisse sur le fait que des fonds utilisés à des possibles fins de financement du terrorisme soient davantage d'origine criminelle que d'origine légale. Il faut cependant relever l'exception des collectes de « dons » obligatoires organisées au sein de certaines communautés de diaspora, assimilables à des extorsions de fonds, qui peuvent servir à financer de possibles actes ou activités terroristes.

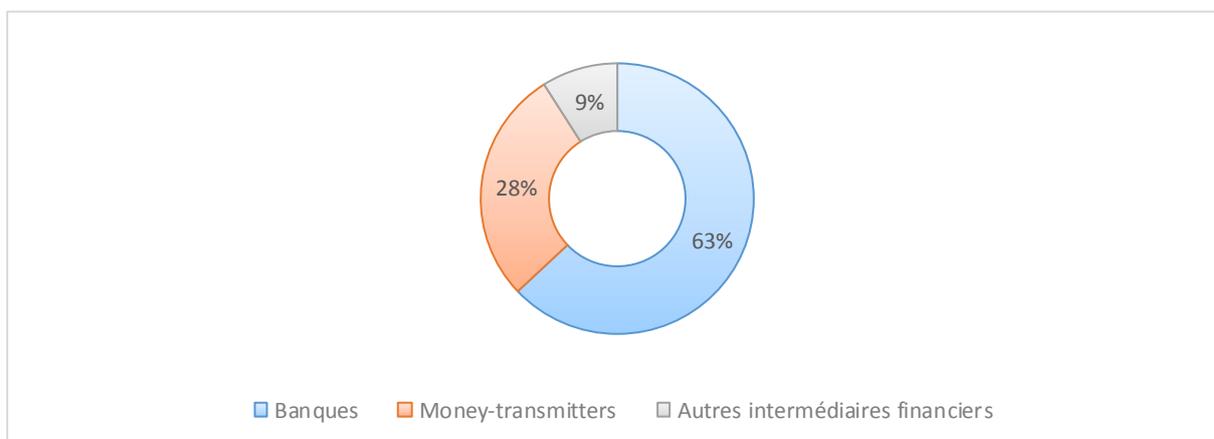
6.3.1 Circuits financiers alternatifs en dehors de l'intermédiation financière

Parallèlement au mode de récolte et de transmission de fonds et valeurs par le biais de services financiers soumis au dispositif de la LBA, il est à relever que des modes alternatifs de transmission de fonds, tels que des systèmes de *hawala*¹⁰⁶ ou des modalités de transferts de fonds physiques, peuvent être utilisés en Suisse pour financer d'éventuels actes ou activités terroristes. En effet, ces modes de transmission sont particulièrement attrayants en raison de leur caractère confidentiel. Etant donné qu'ils laissent peu de traces écrites, ils sont plus difficilement détectables et posent ainsi un obstacle important à l'établissement de preuves dans le cadre de procédures judiciaires. Sur cette base, il est probable qu'en Suisse les modes de transmission alternatifs soient au moins aussi fréquemment utilisés que les services financiers ordinaires pour récolter et transmettre des fonds et valeurs patrimoniales dans un but éventuel de financement du terrorisme¹⁰⁷. Toutefois, en l'état actuel des connaissances des acteurs impliqués dans la présente analyse, il n'est pas possible de quantifier l'importance de ces modes de récoltes et de transmission de fonds et valeurs.

6.3.2 Type d'intermédiaires financiers utilisés et motifs de détection

Entre 2004 et 2014, les communications adressées au MROS pour soupçon de financement du terrorisme provenaient dans une large majorité d'établissements bancaires et de services de transferts de fonds et de valeurs (*money-transmitters*) (figure 26), établis dans les grands centres financiers de Zurich et Genève ainsi que dans les cantons de Berne et de Bâle-Ville.

Figure 26: Type d'intermédiaires financiers utilisés dans les communications de soupçon de financement du terrorisme 2004-2014



Les cas signalés montrent une complexité peu ou moyennement élevée: en effet, entre 2004 et 2014, dans 41,9 % des cas, plus de trois personnes physiques ou morales ont été impliquées, l'utilisation de sociétés de domicile étant rare. Cette faible complexité au niveau du nombre des acteurs impliqués est conforme à la fois aux modalités de récolte de fonds et de valeurs ainsi qu'à la fonction de relais et de redistribution mise en place par des groupes terroristes à des fins logistiques variées.

Une des modalités de financement de possibles activités terroristes observée durant la période analysée a consisté en la conclusion de crédits financiers. Plus récemment, de rares cas impliquant l'utilisation de cartes de crédits prépayées ont été signalés. Au regard de l'attrait inhérent à ce mode de paiement pour le financement du terrorisme en termes de facilité d'utilisation transnationale et d'anonymat et vu l'importance et la diversification croissantes des supports électroniques de paiement

¹⁰⁶ The Role of Hawala and other Similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing, GAFI 2013.

¹⁰⁷ Silvia Martens, *Muslimische Wohltätigkeit in der Schweiz*, 2013.

et de transfert de fonds au niveau mondial comme en Suisse, il est probable que ces modes de paiements soient davantage utilisés à l'avenir à des fins de financement du terrorisme.

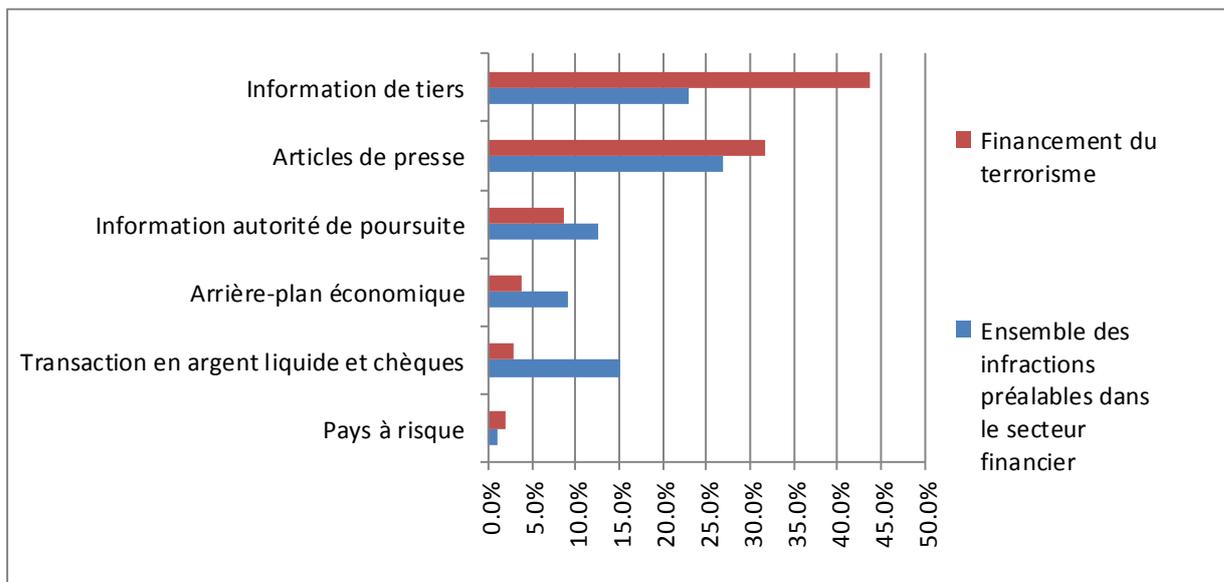
Les cas communiqués varient par rapport aux montants impliqués, même si dans environ trois quarts des cas signalés, le montant impliqué était de moins de 10 000 francs suisses. Toutefois, pour un nombre limité de cas suspects, le montant total impliqué dépassait 1 000 000 de francs suisses. En raison de la faiblesse des montants généralement impliqués, une détection se basant sur un écart entre le profil économique du client et la transaction est moins probable. En effet, l'analyse des motifs de détection montre l'importance des cas communiqués qui prennent appui sur des informations de tiers et des articles de journaux (figure 27). A cet effet, les intermédiaires financiers utilisent un ensemble de sources pour satisfaire à leurs devoirs de diligence en matière de financement du terrorisme. En parallèle à la consultation de sources publiques, par exemple sur internet, les intermédiaires financiers cherchent surtout à identifier des clients qui pourraient figurer sur des listes comportant des personnes sous embargo ou identifiées comme terroristes par des autorités internationales et étrangères¹⁰⁸. Les mêmes informations proviennent notamment des banques de données *compliance* de prestataires privés, tels que World-Check, souvent utilisées par des intermédiaires financiers pour évaluer les risques associés à leurs clients. Ainsi, par rapport aux listes nominatives, les intermédiaires financiers entreprennent un important effort pour distinguer les faux et vrais « positifs ». En effet, dans un grand nombre de cas, il s'agit de faux positifs déclenchés par l'apparente correspondance avec un nom figurant sur de telles listes. En l'occurrence, l'information disponible se résume la plupart du temps à un simple nom lié à une date de naissance souvent imprécise, pour lequel de nombreux homonymes existent. Sachant que leur nom circule dans des banques données, dans certains cas, les détenteurs des valeurs patrimoniales soupçonnées de financer le terrorisme pourraient anticiper un éventuel blocage des avoirs en vidant leurs comptes.

En général, les analyses transactionnelles plus étendues en lien avec des doutes sur l'arrière-plan économique du client ou la provenance des fonds, ou plus généralement le comportement du client, ne jouent pas de rôle direct dans les communications de soupçon de financement du terrorisme. En attendant, les intermédiaires financiers préfèrent soumettre des cas suspects à une surveillance accrue et à une gestion du cas en interne, en raison de doutes sur l'arrière-plan économique ou des transactions sortant du profil du client, plutôt que de procéder à une communication de soupçon, jusqu'à ce que le cas puisse éventuellement être mis en lien avec une liste officielle ou un événement terroriste concret¹⁰⁹. Ce cas de figure se retrouve notamment avec les personnes et entités désignées par l'OFAC (*Office of Foreign Assets Control*) aux Etats-Unis et avec des clients issus de pays ou territoires non coopératifs, en application de la Recommandation 19 du GAFI astreignant les intermédiaires financiers à prêter une attention particulière aux clients liés à un pays ou territoire non coopératif. En outre, l'utilisation de plus en plus généralisée de systèmes de détection informatisés, en particulier dans le cadre de petites structures du secteur de transfert de fonds et de valeurs, pourrait provoquer une éventuelle augmentation du nombre de communications de soupçon à l'avenir.

¹⁰⁸ Les intermédiaires financiers se réfèrent systématiquement aux listes de sanctions, notamment celles établies par le SECO (comprenant les ordonnances de mesures établies par le Conseil fédéral et le Conseil de sécurité des Nations Unies dans le cadre de la résolution 1267 (1999), celles émises par les Etats-Unis au travers des différentes listes Bush ainsi que les listes établies par l'UE). Par contre, l'utilisation d'autres banques de données et listes telles que celles établies par World-Check, varie selon les intermédiaires financiers notamment en fonction des différents coûts d'exploitation de la banque de données et des actions de vérification qui s'ensuivent.

¹⁰⁹ Conformément à l'art. 14 OBA-FINMA.

Figure 27: Origine du soupçon pour les communications transmises au MROS pour soupçon de financement du terrorisme 2004-2014



6.3.3 Implication d'organismes à but non lucratif et de sociétés commerciales

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, les instances internationales soulignent l'importance de la menace potentielle posée par le secteur des organismes à but non lucratif (*non-profit organisations* ou NPO's) dans la lutte contre le financement du terrorisme au niveau mondial¹¹⁰. A cet égard, l'analyse des communications de soupçon transmises au MROS pour financement du terrorisme montre que les organismes à but non lucratif jouent effectivement un rôle en Suisse. En effet, dans 17,4 % des cas signalés, l'implication de tels organismes dans des possibles occurrences de financement du terrorisme est apparente. En revanche, en contraste avec l'hypothèse d'une implication plus généralisée des organismes à but non lucratif, les soupçons se concentrent en Suisse sur un nombre restreint et récurrent d'organismes (cf. chapitre 7.2.2. Organismes à but non-lucratif). Les organismes à but non lucratif apparaissant dans les communications de soupçon sont pour la plupart des organismes de bienfaisance islamiques à vocation nationaliste ou globaliste, des organismes affiliés ou en lien avec des organisations ethno-nationalistes connues et des organisations politiques d'exilés. Les organismes à but non lucratif les plus exposés sont à ce titre ceux qui opèrent dans des zones de conflit, où des organisations terroristes sont actives sur le terrain et où la menace d'actes terroristes est importante.

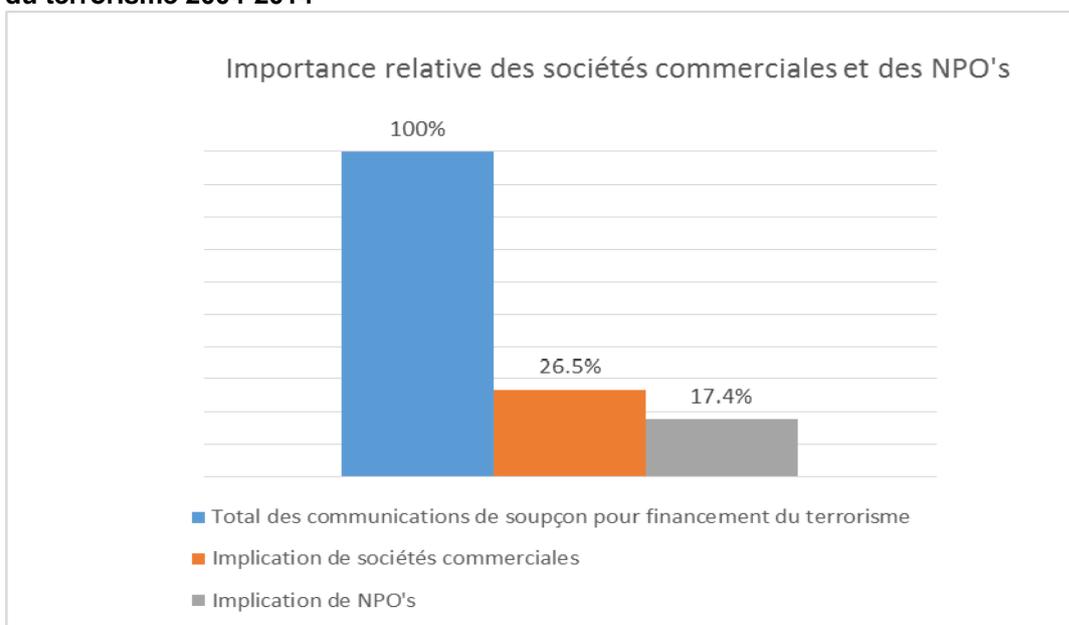
La principale vulnérabilité par rapport aux organismes à but non lucratif en Suisse réside dans leur caractéristique à pouvoir mélanger les destinations et l'utilisation effective des valeurs patrimoniales impliquées, qui sont en majorité utilisées à des fins humanitaires ou politiques. De plus, contrairement à l'attention réservée aux sociétés de domicile par les intermédiaires financiers, pour les organismes à but non lucratif l'ADE ne doit pas être déterminé, dans la mesure où ces entités s'en tiennent à leurs buts statutaires. De toute façon, des fonds récoltés sont souvent transférés et distribués ultérieurement à d'autres organismes et fondations qui ne sont plus sous le contrôle direct de l'organisme qui a initialement récolté les fonds. Dans ce contexte, la menace principale réside dans le financement, au travers des organismes à but non lucratif, depuis la Suisse, d'ensembles complexes quasi étatiques qui regroupent plusieurs structures, parmi lesquelles certaines sont susceptibles de servir un but terroriste. Cette menace pourrait s'avérer plus importante si la destination présumée des valeurs patrimoniales impliquées concernait des territoires où les organisations concernées exercent un pouvoir territorial total ou partiel, en fonction de la disparition du pouvoir et de l'autorité de l'Etat, ou encore des organisations qui font partie de gouvernements légitimes. Suivant ce cas de figure, l'utilisation de fonds récoltés en Suisse ou acheminés par la Suisse reste de nature non spécifique par rapport à l'utilisation finale au moment de leur récolte ou de leur acheminement. En effet, dans la mesure où les fonds récoltés sont effectivement utilisés à des fins terroristes, ils sont destinés au financement de bases logistiques et idéologiques d'organisations terroristes à travers la mise à disposition

¹¹⁰. Cf. Recommandation 8 du GAFI, *Best Practices. Combating the Abuse of Non-Profit Organizations*, GAFI 2013; *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, EUROPOL 2014.

d'infrastructures à l'étranger et en Suisse et la constitution de réseaux, notamment à des fins de propagande et de recrutement.

A côté de l'utilisation de ces organismes, les communications de soupçon montrent également que dans plus de 25 % des cas suspects, des sociétés de type commercial sont possiblement utilisées à des fins de financement du terrorisme (figure 28). En parallèle, les demandes d'entraide internationale adressée à la Suisse suggèrent pour un certain nombre de cas que des sociétés de domicile, notamment à vocation d'investissements caritatifs, financeraient en réalité des organisations terroristes.

Figure 28: Comparaison de l'importance de l'implication d'organismes à but non-lucratif (NPO's) et de sociétés commerciales dans les communications de soupçon pour financement du terrorisme 2004-2014



L'implication importante de sociétés commerciales dans les cas suspectés en Suisse concorde avec la tendance relevée au niveau mondial que des organisations terroristes utilisent des vulnérabilités inhérentes au système commercial international pour transférer des fonds et autres valeurs patrimoniales (figure 27)¹¹¹. Ainsi, les sociétés commerciales peuvent servir à transférer les fonds et valeurs patrimoniales récoltés, en les mêlant à des valeurs patrimoniales légitimes issues du commerce, ou à l'utilisation d'une partie des bénéfices à des fins de financement d'activités terroristes. En Suisse, les entreprises signalées sont la plupart du temps de petite ou de moyenne taille et actives dans le commerce international de marchandises ou de transports internationaux.

Typologies

A. Un intermédiaire financier a signalé au MROS une relation d'affaires avec une fondation qui serait proche d'une organisation notoirement connue pour ses activités terroristes. Plus spécifiquement, la fondation a pour but de financer une station de télévision, dont la ligne éditoriale est manifestement proche des idées défendues par l'organisation terroriste. Cependant, étant donné que l'organisation terroriste en question comporte plusieurs composantes, notamment des branches politiques d'apparence indépendantes des instances paramilitaires, un lien de financement suffisant entre la fondation en question et les instances paramilitaires de l'organisation n'a pas pu être établi.

B. Un intermédiaire financier a signalé une relation d'affaires avec une personne qui semblait identique à l'une des personnes désignées sur une liste d'un Etat étranger, contenant des individus soupçonnés de financer le terrorisme ou d'appartenir à une organisation terroriste. En l'occurrence, le nom ainsi que la nationalité étaient identiques, hormis un prénom supplémentaire qui n'était pas mentionné sur la liste. Au vu de l'analyse transactionnelle et d'autres circonstances et informations pertinentes, le MROS est arrivé à la conclusion que la personne en question n'était pas celle désignée par l'Etat étranger.

C. Plusieurs intermédiaires financiers ont communiqué au MROS des relations d'affaires avec une association de bienfaisance religieuse désignée récemment par le Département du Trésor d'un Etat étranger. Selon les statuts de l'association, les fonds récoltés étaient destinés à des orphelins et à des personnes dans le besoin vivant dans une zone de conflit donné. L'association en question a procédé

¹¹¹ CTITF Report Working Group Report 2009, p. 11.

à des transferts de fonds à plusieurs fondations locales sur place. Dans ce contexte, la procédure judiciaire n'a pas pu établir que les fonds ainsi distribués étaient utilisés à d'autres fins que des fins humanitaires, même si les fondations en question sont réputées être idéologiquement proches d'un mouvement politique engagé dans des activités de type terroriste dans ladite zone de conflit.

6.3.4 Echange d'informations et collaboration entre les acteurs directement impliqués dans la lutte contre le financement du terrorisme

Dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme, la rapidité de l'échange des informations reçues est essentielle. A cet effet, les différents acteurs impliqués dans ce dispositif en Suisse collaborent étroitement afin que toutes les informations nécessaires soient rassemblées et analysées dans leur ensemble. Ainsi, au-delà des intermédiaires financiers qui sont dans l'obligation de communiquer des soupçons pour financement du terrorisme, le SRC, le MROS, l'OFJ et le MPC contribuent au premier chef au traitement efficace de l'information portant sur des soupçons de financement du terrorisme, dans le cadre de leurs compétences respectives. En matière de renseignements portant sur le financement du terrorisme, le SRC échange régulièrement des informations avec ces partenaires au niveau national et les services partenaires au niveau international, que ce soit de manière bilatérale ou multilatérale. Du point de vue du traitement du renseignement, les échanges bilatéraux du SRC avec les services partenaires au niveau international sont particulièrement importants. A cet effet, les demandes écrites envoyées et reçues sont traitées rapidement, en cas d'urgence dans la journée. Le SRC participe en outre à des rencontres internationales d'experts du renseignement sur le terrorisme et relaie les expertises correspondantes sous forme appropriée aux partenaires intéressés en Suisse. Outre les cantons, les partenaires les plus importants du SRC au niveau national sont le MROS et le Corps des gardes-frontière. Dans le cadre d'enquêtes pénales, entre 2011 et 2014, 41 demandes d'entraide judiciaire en matière de terrorisme ont été présentées à la Suisse par différents Etats portant principalement sur l'extrémisme islamique radical, des organisations séparatistes et du terrorisme d'extrême gauche et d'extrême droite, dont 5 demandes concernaient plus spécifiquement le financement du terrorisme. Les autorités suisses ont également présenté 37 demandes d'entraide judiciaire à des Etats différents portant principalement sur l'extrémisme islamique radical, des organisations séparatistes et du terrorisme d'extrême gauche, dont trois demandes concernaient plus spécifiquement le financement du terrorisme.

En sus de la conclusion de divers accords bilatéraux sur le renforcement de la coopération policière, La Suisse a, ces dernières années, stationné des attachés de police dans plusieurs Etats partenaires¹¹². Ces attachés de police remplissent des fonctions opérationnelles et stratégiques visant à soutenir les poursuites pénales engagées en Suisse et assurent la circulation rapide et sûre d'informations fiables entre la Suisse et leur pays hôte. Ils sont appelés à s'occuper principalement de graves affaires de criminalité transfrontalière, telles que trafic de stupéfiants, crime organisé, blanchiment d'argent, traite d'êtres humains ainsi que terrorisme et financement du terrorisme. Dans le contexte des menaces terroristes actuelles portant sur les voyages djihadistes, les directions de fedpol, du SRC et du Secrétariat d'Etat du DFAE ont mis en place une task-force (Task-force TETRA pour Terrorist TRAvellers) dans le but d'échanger des informations de manière efficace et de coordonner l'ensemble des efforts déployés au niveau national pour contrer la menace terroriste liée aux voyageurs djihadistes.

Il existe en outre un accord (*operating working arrangement*)¹¹³ conclu avec les Etats-Unis et réglant la constitution d'équipes communes d'enquête pour lutter contre le terrorisme et son financement.

¹¹² Les bases légales sont inscrites dans la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération et les centres communs de coopération policière et douanière avec d'autres Etats (LOC; RS 360). Des attachés de police sont stationnés au Brésil, en Italie, au Kosovo, en Serbie, en Thaïlande, en République tchèque, aux Etats-Unis ainsi qu'auprès d'INTERPOL en France et d'Europol aux Pays-Bas. Des coaccréditations ont en outre été conclues avec d'autres pays importants pour les autorités de poursuite pénale, à savoir Malte, la Slovénie, la Macédoine, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Monténégro, l'Indonésie, le Cambodge, la Malaisie, les Philippines, la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie et le Canada. Par ailleurs, quinze Etats étrangers disposent actuellement d'officiers de liaison – policiers ou douaniers – accrédités en Suisse.

¹¹³ Accord du 12 juillet 2006 entre le Département fédéral de justice et police et le Ministère de la Justice des Etats-Unis d'Amérique, agissant pour le compte des autorités compétentes de poursuite pénale de la Confédération suisse et des Etats-Unis d'Amérique concernant la constitution

Evaluation

Le risque de financement du terrorisme, notamment au travers de l'intermédiation financière, est limité en Suisse. Toutefois, ce risque peut évoluer rapidement. Pour contrer cette menace, on peut compter principalement, du point de vue pénal, sur l'art. 260^{quinquies} CP (Financement du terrorisme), qui punit le financement direct et intentionnel d'un acte de violence criminelle. Le droit pénal suisse interdit en outre, à l'art. 260^{ter} CP, de soutenir une organisation criminelle (terroriste), par exemple en la finançant. Depuis l'adoption de l'art. 260^{quinquies} CP, en 2003, aucun jugement fondé sur cette disposition pénale n'a été prononcé. L'art. 260^{quinquies} CP est une norme subsidiaire, qui s'efface devant d'autres dispositions du CP en cas de financement d'un acte terroriste concret ou de soutien à une organisation criminelle. Le cas échéant, l'auteur se rend coupable, en tant qu'instigateur ou complice, d'autres infractions prévues par le CP, en particulier de soutien à une organisation criminelle (art. 260^{ter} CP). C'est ainsi que des jugements fondés sur l'art. 260^{ter} CP ont été prononcés contre des personnes qui par leurs actes avaient soutenu des activités terroristes sur les plans idéologique et logistique. La poursuite d'actes de soutien au terrorisme peut en outre s'appuyer sur d'autres normes du CP, telles que l'art. 259 (Provocation publique au crime ou à la violence), l'art. 135 (Représentation de la violence)¹¹⁴, qui réprime en particulier la propagande incitant à la violence terroriste, ainsi que l'art. 260^{bis}, qui prévoit de poursuivre pénalement les actes préparatoires, entre autres, de lésions corporelles graves et de meurtre. Enfin, les voyageurs djihadistes peuvent également être punis pour service militaire étranger, en application de l'art. 94 du code pénal militaire (CPM)¹¹⁵.

Considéré dans son ensemble, le dispositif de répression du financement du terrorisme semble avoir jusqu'ici prouvé son efficacité. L'observation de leurs obligations de diligence par les intermédiaires financiers, en particulier, a un effet préventif de première importance. De même, la coopération des différentes autorités compétentes lors du traitement ultérieur des informations obtenues joue également un rôle primordial dans la prévention du financement d'activités terroristes en Suisse.

De plus, comme déjà indiqué au ch. 5.2.4, la loi fédérale interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « Etat islamique » et les organisations apparentées est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, en réponse à l'évolution de la menace sur le plan international. Cette loi non seulement interdit toute activité des organisations concernées en Suisse et à l'étranger, mais encore réprime tout acte visant à mettre des ressources humaines ou matérielles à leur disposition, moyennant par exemple le recrutement d'adeptes ou des campagnes de propagande et de financement.

Enfin, les travaux de mise en œuvre de la Convention de 2005 du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme sont en cours. En vue de la ratification et de la mise en œuvre de cette convention, on examine l'adoption de dispositions réprimant les actes de préparation d'infractions terroristes. L'efficacité de ces dispositions sera évaluée à la lumière de la future jurisprudence les concernant.

Menaces				
			Financement terrorisme	
			Vulnérabilités	

d'équipes communes d'enquête pour lutter contre le terrorisme et son financement (RS 0.360.336.1).

¹¹⁴ Cf. arrêt du Tribunal pénal fédéral du 22 mai 2014, SK 2013.39.

¹¹⁵ RS 321.0

7 Analyse des risques sectoriels

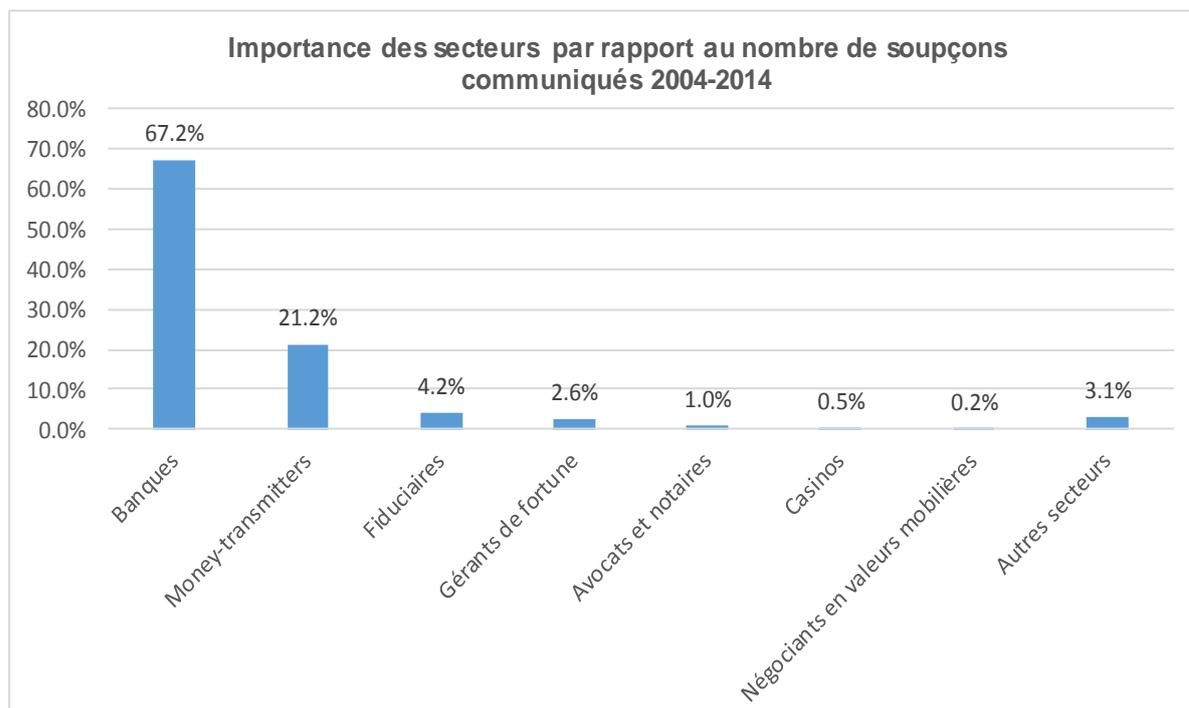
7.1 Principaux secteurs soumis à la LBA

Pour les secteurs d'activités dont les intermédiaires financiers sont soumis au dispositif de la LBA et ainsi à l'obligation de communiquer des soupçons, les mesures quantitatives peuvent en premier lieu s'appuyer sur les communications de soupçon transmises au MROS entre 2004 et 2014. Ces mesures sont complétées par des informations (quantitatives et qualitatives) et analyses fournies par les membres du GCBF, notamment des autorités de surveillance, ainsi que des acteurs privés consultés. L'évaluation qualitative des risques est ainsi le résultat de l'ensemble des travaux d'analyse effectués par le GCBF pour chaque secteur, en particulier de l'analyse de leurs vulnérabilités spécifiques et de l'analyse de l'adéquation des dispositions réglementaires appliquées pour contrôler et réduire les vulnérabilités identifiées.

L'analyse de la provenance des communications de soupçon montre que cinq secteurs sont particulièrement concernés par la menace de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. En premier lieu se trouve le secteur des banques, suivi par les secteurs des services de transmission de fonds et de valeurs (*money-transmitting*), les fiduciaires, les gérants de fortune et les avocats et notaires (figure 29).

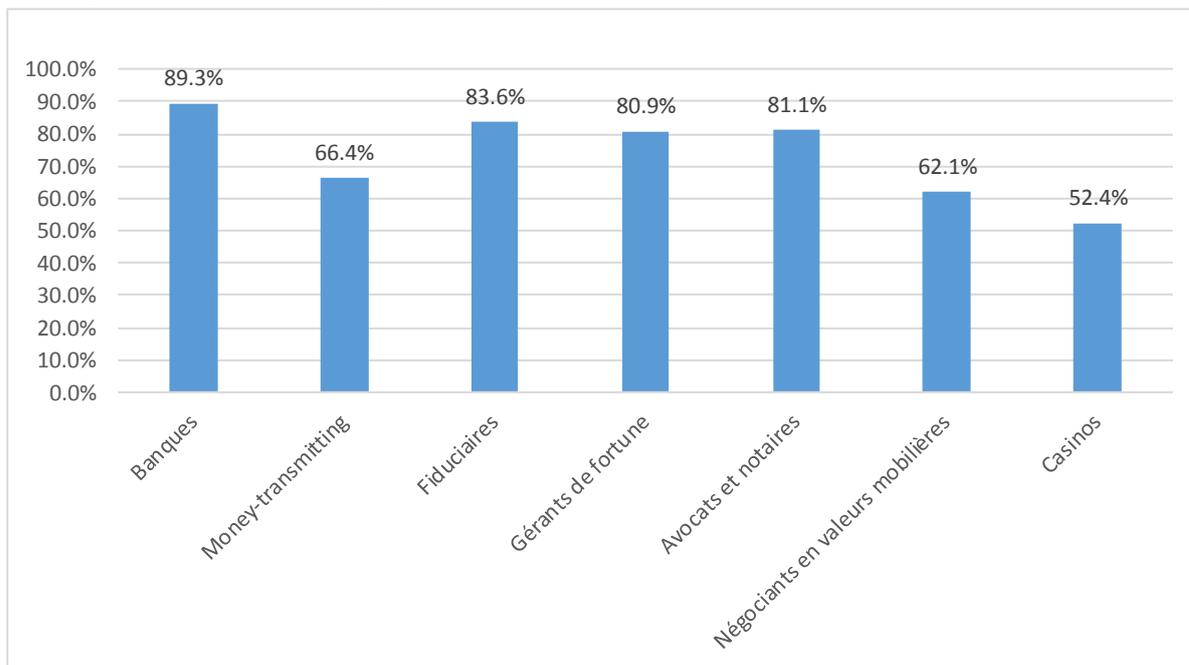
La majorité des communications de soupçon de ces secteurs provient d'intermédiaires financiers actifs dans les trois centres financiers principaux du pays, à savoir les cantons de Zurich, de Genève et du Tessin. Les cantons de Berne et de Saint-Gall sont également représentés en raison de la présence dans ces cantons de services centralisés de compliance pour certains établissements financiers.

Figure 29: Répartition des communications de soupçon transmises au MROS par secteur d'activités 2004-2014



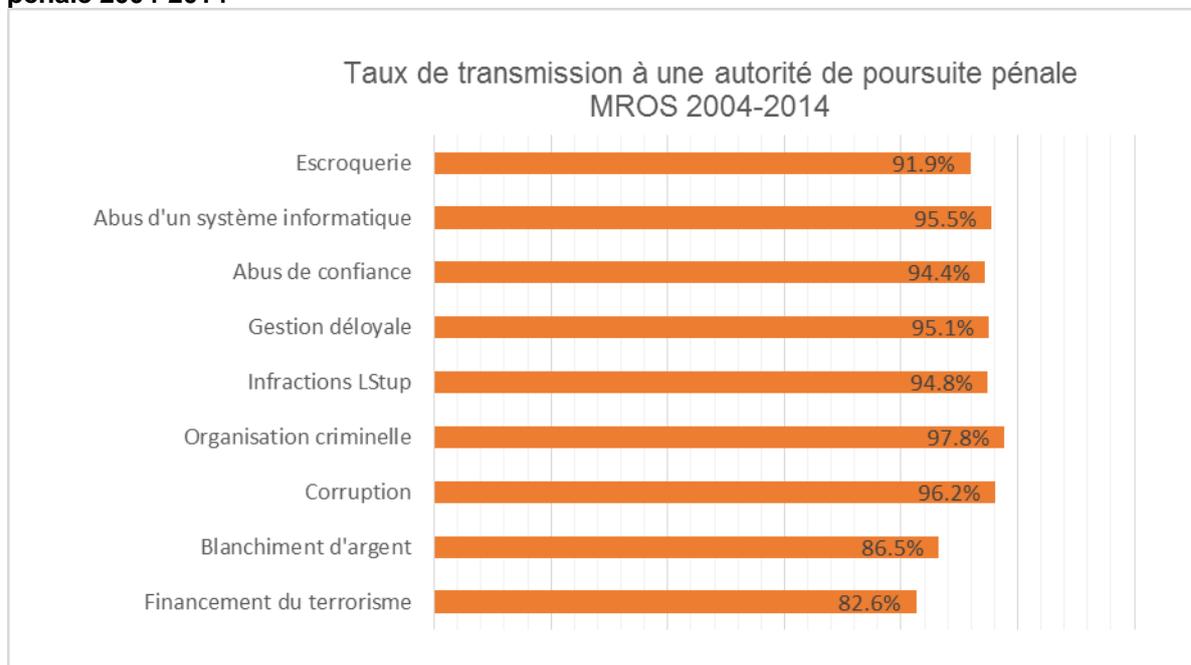
Pour les secteurs des banques, des fiduciaires, des gérants de fortune et les avocats et notaires, les taux de transmission à une autorité de poursuite pénale après analyse au MROS sont comparables. En revanche, les taux de transmission en provenance des *money-transmitters*, des maisons de jeu et des négociants en valeurs mobilières sont moins élevés, suggérant une menace moins importante en comparaison (figure 30).

Figure 30: Taux de transmission des communications de soupçon à une autorité de poursuite pénale par secteur d'activités principal 2004-2014



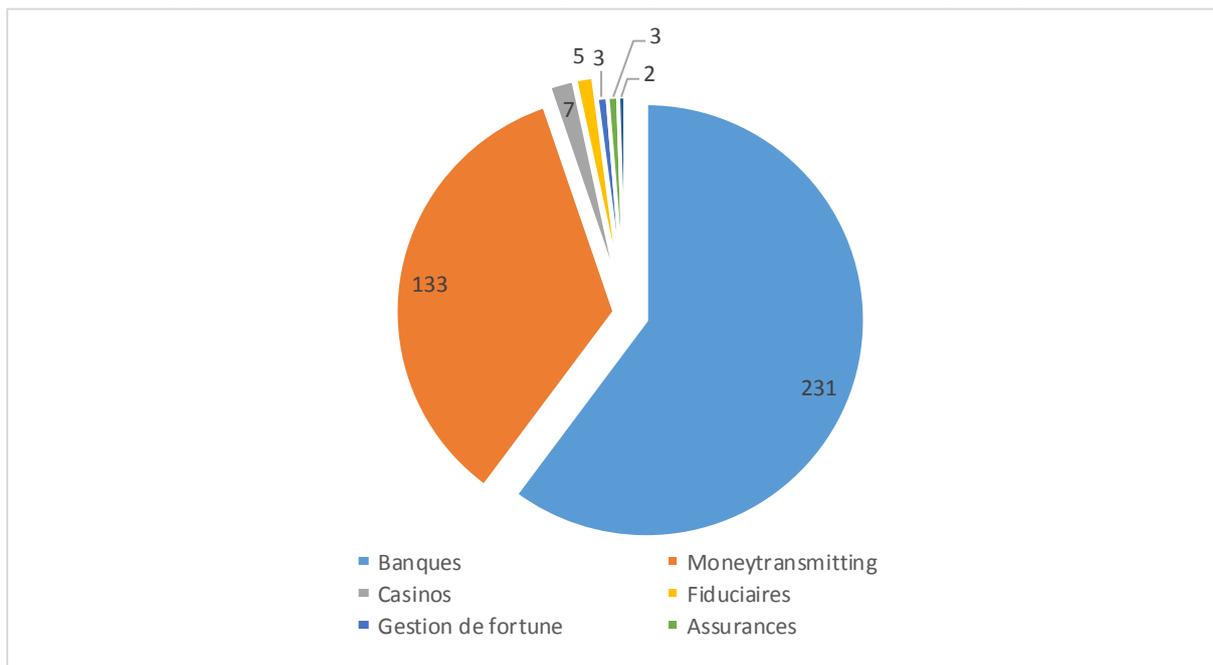
Le fait que le taux de transmission général des communications se situe au-delà de 90 % témoigne de la qualité des analyses effectuées par les intermédiaires financiers. Concernant les infractions de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, le taux de transmission est élevé en dépit de la difficulté plus élevée de fonder un soupçon. En outre, les taux de transmission portant sur les infractions préalables principales reflètent l'attention égale accordée à toutes les communications de soupçon par le MROS (figure 31).

Figure 31: Taux de transmission des communications de soupçon à une autorité de poursuite pénale 2004-2014



La répartition des 400 condamnations pour blanchiment d'argent faisant suite à une communication de soupçon transmise par le MROS à une autorité de poursuite entre 2004 et 2014 montre l'importance de la menace liée au secteur des banques et au secteur du *money-transmitting* (figure 32).

Figure 32: Nombre de condamnations pour blanchiment d'argent faisant suite à une communication de soupçon transmise à une autorité pénale par secteur d'activités principal 2004-2014



Les condamnations en Suisse pour blanchiment d'argent faisant suite à une communication de soupçon transmise par les banques ainsi que les gérants de fortune et les fiduciaires sont le plus souvent liées à des escroqueries (y compris les utilisations frauduleuses d'un ordinateur), des abus de confiance et des gestions déloyales, et dans quelques cas plus rares, à l'appartenance à une organisation criminelle. Les condamnations faisant suite à une communication de soupçon en provenance du secteur du *money-transmitting* sont plus souvent liées au trafic de stupéfiants ou à l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur. Les quelques condamnations liées au secteur des assurances concernent surtout l'appartenance à une organisation criminelle, tandis que celles des maisons de jeu se concentrent sur des actes de blanchiment liés au trafic de stupéfiants et sur des abus de confiance ou des gestions déloyales.

7.1.1 Banques

Contexte

La stabilité de la Suisse, tant au niveau des conditions politiques qu'économiques, rend les services financiers proposés par le secteur des banques durablement attractifs aux yeux d'une clientèle diversifiée, permettant ainsi au secteur bancaire de s'assurer une place prépondérante sur l'ensemble des activités financières au niveau mondial¹¹⁶. L'importance du secteur bancaire pour l'économie suisse est significative. En effet, alors que le secteur financier a généré en 2014 une valeur ajoutée brute correspondant à 10,2 % de toute l'économie suisse, le secteur bancaire y a contribué pour presque la moitié. En ce qui concerne les emplois, 5,9 % est généré par le secteur financier, dont deux tiers par le secteur bancaire¹¹⁷. Une proportion importante des effectifs du secteur travaillait à l'étranger. Cette internationalisation importante du secteur bancaire est fortement tributaire de la conjoncture internationale. Depuis 2010, le poids des succursales et des représentations de banques suisses à l'étranger par rapport au nombre total des banques en Suisse est resté stable, tandis que le nombre absolu d'établissements bancaires actifs en Suisse est en constante diminution depuis 2013¹¹⁸.

La Suisse se distingue par la présence de deux places financières de première importance, dont la compétitivité et les capacités se trouvent parmi les dix centres financiers les plus importants du monde¹¹⁹. Ainsi, en 2013, le total des avoirs gérés par le secteur financier s'élevait à 5565 milliards de francs suisses, ce qui correspond à environ 8,9 % des avoirs sous gestion au niveau mondial. Forte-

¹¹⁶ Banque mondiale, Worldwide Governance Indicators 1996-2012.

¹¹⁷ Office fédéral de la statistique (OFS) 2014 Association suisse des banquiers (ASB); Der Finanzplatz Schweiz und seine Bedeutung 2012

¹¹⁸ Banque nationale suisse (BNS), 2014.

¹¹⁹ The Global Financial Centres Index 15, 2014.

ment tributaire de la conjoncture internationale, pour l'année 2013 ce volume a augmenté de plus de 10 %, se situant désormais à hauteur de 6316 milliards de francs suisses.

Tableau 8: Evolution des avoirs sous gestion par le secteur financier en Suisse 2008-2013 en milliards de CHF

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Avoirs sous gestion	5400	5600	5476	5246	5565	6316
Variation par année	-23.7%	+3.7%	-2.2%	-4.2%	+6.1%	+13.5%

Sources: Banque nationale suisse (BNS) 2014 ; Association suisse des banquiers (ASB) 2013.

Au-delà de l'importance des avoirs sous gestion, qui place la Suisse parmi les premières places financières mondiales, le secteur se distingue par sa part de marché importante dans la gestion patrimoniale transfrontalière. En effet, le modèle d'affaires de nombreuses banques de gestion de fortune en Suisse est fortement axé sur la fourniture de services transfrontaliers à des clients privés domiciliés à l'étranger¹²⁰. L'examen des chiffres depuis 2008 montre une progression à long terme des montants sous gestion patrimoniale transfrontalière en termes absolus. Ainsi, en 2013, ce montant s'est stabilisé à 2300 milliards de francs suisses, ce qui correspond à environ un quart de la totalité des avoirs sous gestion transfrontalière au niveau mondial (tableau 9).

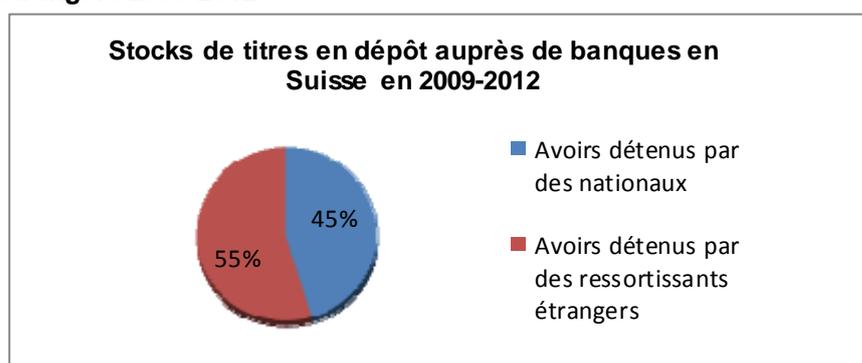
Tableau 9: Evolution des avoirs sous gestion transfrontalière par le secteur financier en Suisse 2008-2013

	2008	2013
Avoirs sous gestion transfrontalière en milliards de francs suisses	1710	2300

Source: Banque nationale suisse (BNS), Association suisse des banquiers (ASB) 2013, The Boston Consulting Group 2014

Entre 2009 et 2012, environ 55 % des titres déposés auprès d'une banque suisse appartenait à des clients étrangers (figure 33). En 2012, 95 % des fonds investis dans les dépôts bancaires suisses concernaient des actions, obligations et des placements collectifs¹²¹. En 2009, deux tiers des dépôts à terme étaient détenus par la clientèle étrangère¹²².

Figure 33: Part du stock de titres en dépôt détenus par des nationaux et des ressortissants étrangers 2009-2012



Source: Banque nationale suisse (BNS) 2009-2012

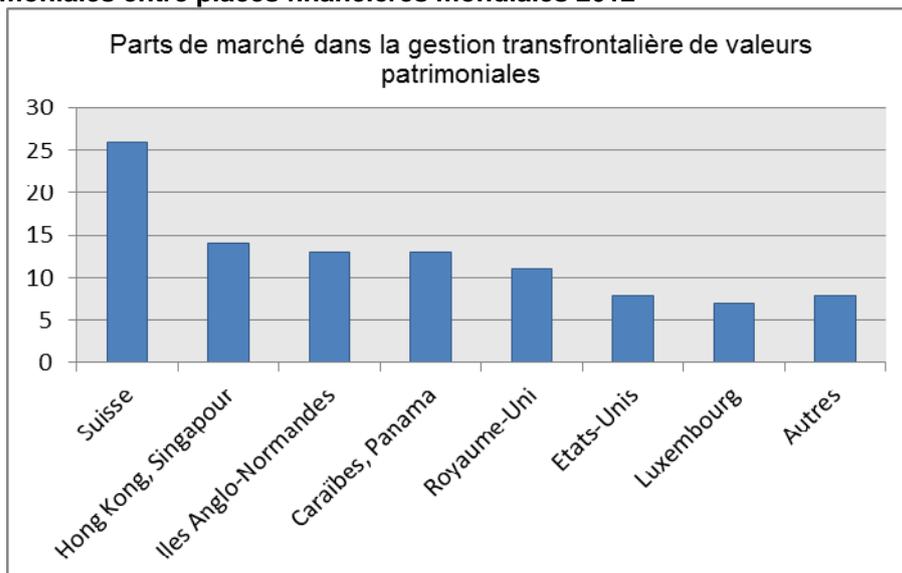
Tandis qu'au niveau mondial la part des avoirs sous gestion transfrontalière a tendance à augmenter, la Suisse a stabilisé sa place par rapport à la gestion de valeurs patrimoniales sous gestion transfrontalière à un très haut niveau (figure 34).

¹²⁰ Position de la FINMA à propos des risques juridiques et de réputation dans le cadre des activités financières transfrontières 2010.

¹²¹ Association suisses des banquiers (ASB), La Gestion de fortune dans le monde et en Suisse 2013, p.17.

¹²² Association suisses des banquiers (ASB), La Gestion de fortune en Suisse 2011, p.15.

Figure 34: Comparaison des parts de marché dans la gestion transfrontalière de valeurs patrimoniales entre places financières mondiales 2012



Source: Boston Consulting Group 2013

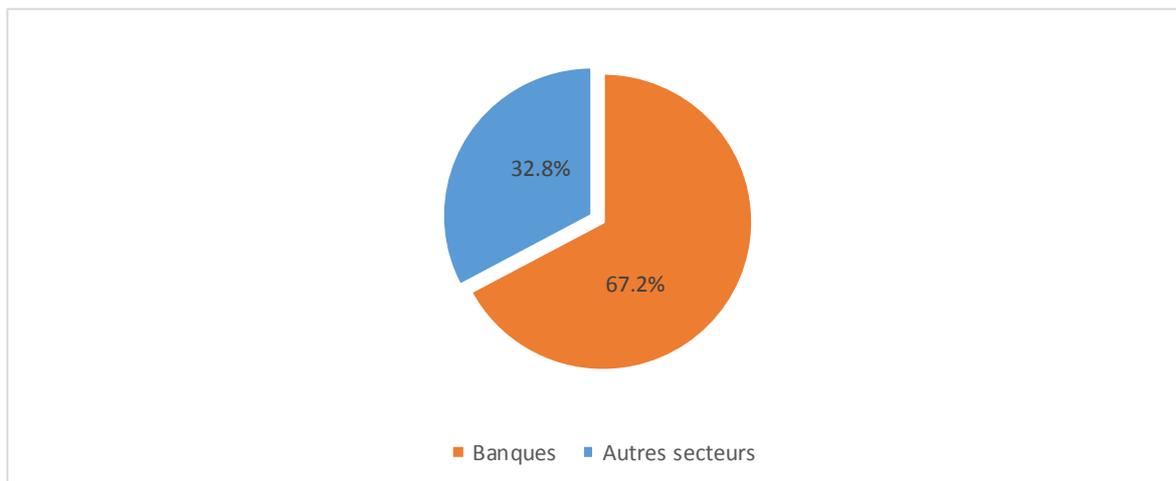
Les capacités du secteur bancaire suisse à absorber et à gérer des fonds dont les détenteurs ne résident pas dans le pays restent importantes. Les caractéristiques de la gestion transfrontalière représentent une vulnérabilité que le secteur des banques soit utilisé à des fins de blanchiment. En effet, la gestion transfrontalière implique une dispersion des activités financières entre plusieurs juridictions, notamment entre le lieu de gestion, le lieu de résidence du dépositaire des valeurs patrimoniales et les instruments financiers utilisés. Sur la base de pouvoirs accordés par les clients résidant à l'étranger, les banques font dès lors office de gérants de fortune, effectuant divers services financiers au nom et pour le compte de leurs clients, parfois aussi au travers d'intermédiaires externes installés dans le pays de domicile des clients. Pour ce type de gestion, l'identification et le contrôle continu des ayants droits économiques réels sont plus exigeants, rendant ainsi la détection et la répression d'actes de blanchiment plus difficiles. Cette vulnérabilité se voit renforcée par la diversification des activités financières menées par les clients et les établissements bancaires eux-mêmes, la multiplication des intermédiaires financiers qui sont impliqués et la dispersion réglementaire entre les législations de différentes juridictions que les établissements bancaires doivent respecter. A ce titre, les établissements disposant de succursales situées à l'étranger et les banques étrangères ayant des succursales en Suisse sont appelés à gérer l'ensemble des risques inhérents aux activités transfrontalières et à mettre en œuvre un dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme cohérent et coordonné, tout en se conformant aux différents dispositifs réglementaires en vigueur dans les juridictions étrangères concernées¹²³.

Rôle central du secteur bancaire dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme

En Suisse, tous les établissements titulaires d'une licence bancaire sont soumis au dispositif de la LBA en vertu de l'art. 2, al. 2, LBA. L'importance de la menace réelle que ce secteur soit utilisé à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme se reflète dans le nombre de communications de soupçon transmises au MROS entre 2004 et 2014, soit un total de 8224 sur 12 224 communications (figure 35). Par ailleurs, le nombre important de communications transmises par le secteur est le résultat d'une sensibilisation accrue et d'importantes ressources engagées par le secteur afin d'identifier des relations ou des transactions suspectes.

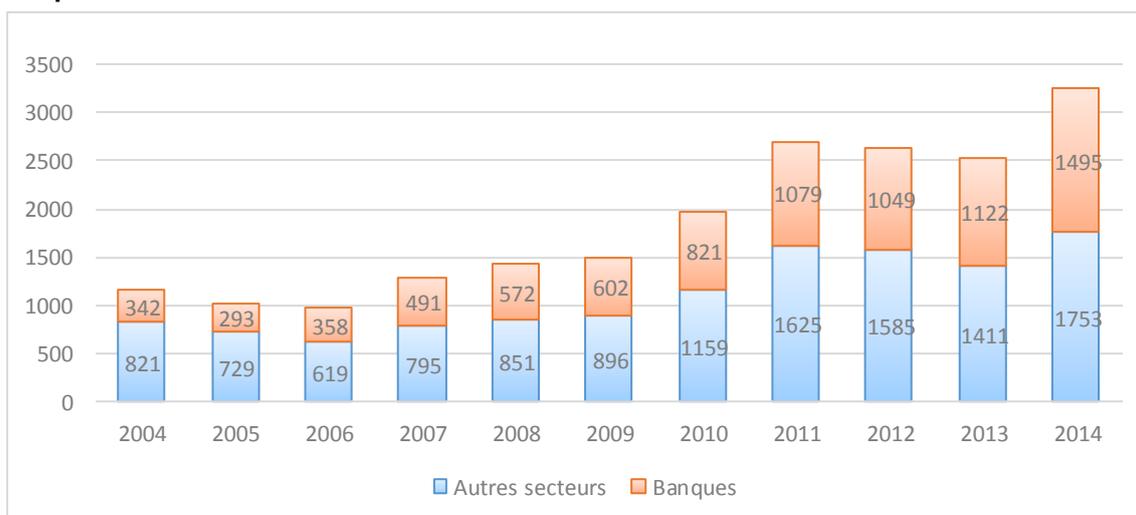
¹²³ Association suisse des banquiers (ASB), La gestion de fortune en Suisse 2011, pp.18-19.

Figure 35: Part des communications de soupçon en provenance du secteur des banques 2004-2014



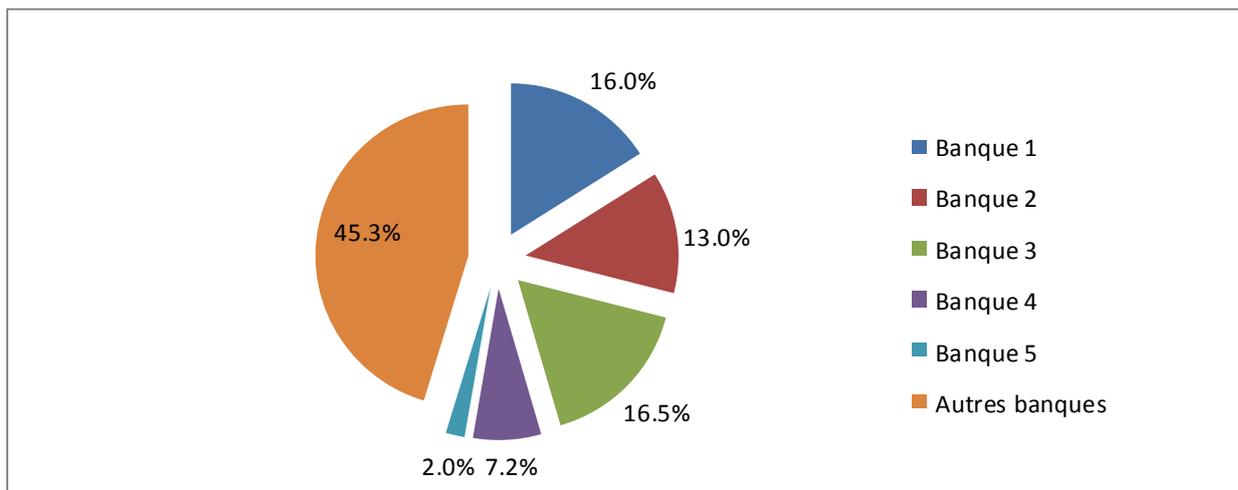
L'importance du secteur bancaire dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme se manifeste également dans la part croissante des communications de soupçon transmises par ce secteur en comparaison avec le reste du secteur financier (figure 36). Ce nombre croissant reflète à la fois l'importance de la menace pour ce secteur mais en même temps aussi l'importance des ressources mises en œuvre pour détecter des cas suspects et les capacités d'analyse du secteur.

Figure 36: Evolution du nombre de communications de soupçon en provenance du secteur des banques 2004-2014



Parmi les 344 banques autorisées par la FINMA en 2014, cinq banques totalisent à elles seules 54,7 % de la totalité des communications de soupçon. Le nombre élevé de communications de soupçon en provenance de ces cinq établissements correspond à bien des égards à leur importance en termes de chiffres d'affaires et de parts de marchés. Les 45,3 % restants du nombre total des communications sont répartis parmi 179 banques (figure 37).

Figure 37: Répartition des communications de soupçon au sein du secteur des banques 2004-2014



L'analyse des activités de diligence des banques qui sont à la base d'environ 45 % des communications de soupçon transmises au MROS, permet d'apprécier l'importance des dispositifs d'identification de relations d'affaires suspectes et les outils d'analyse transactionnelle mis en place par le secteur dans son ensemble pour réduire le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme dans le secteur bancaire et pour l'ensemble du secteur financier en Suisse.

Une analyse plus détaillée du travail de détection et communication au MROS de trois des cinq banques susmentionnées illustre en même temps le système suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le rôle crucial des intermédiaires financiers. En effet, ces derniers font partie intégrante du système et ont une responsabilité importante à cet effet. Ce sont les intermédiaires financiers qui font des vérifications approfondies de leur clientèle ainsi que des transactions effectuées. Des systèmes informatiques de vérification hautement performants sont mis en place pour comparer régulièrement les noms des clients avec les bases de données qui fournissent des informations sur la base de sources ouvertes (World-Check, Factiva, etc.), relevant notamment les noms figurant sur des listes de sanctions, de poursuites pénales en cours ou de condamnations prononcées. En cas de résultat positif, les transactions des clients en question sont automatiquement bloquées. Les transactions font aussi l'objet de contrôles permanents par les systèmes de vérifications internes. En règle générale, les clients sont séparés en catégories selon leur activité, leur domicile, leur statut (ex. PPE ou proches de PPE) ou encore leur fortune. Chaque client se voit ainsi attribuer un profil de risque enregistré dans le système. Il s'ensuit que si les transactions du client en question dépassent un seuil défini par la banque, le cas est signalé au service compliance.

Tous les cas détectés font l'objet d'analyses approfondies par les *compliance officers* qui clarifient la position du client en vertu de la LBA. Dans ce cadre, le dossier client est étudié dans les détails afin de déterminer par exemple si les transactions en question sont justifiées. A l'issue de cette étude détaillée, la banque détermine les cas qui constituent des situations dans lesquelles la banque se trouve dans l'obligation de communiquer au MROS. Les cas qui ne sont pas communiqués sur la base de l'obligation de communiquer, le sont en règle générale sur la base du droit de communiquer.

De cette manière, les communications reçues par le MROS passent déjà par un premier filtre que le législateur suisse a établi auprès de l'intermédiaire financier. Ce dernier est soumis à la surveillance de la FINMA. Les cas en provenance du secteur bancaire sont ainsi de haute qualité. Cela se reflète sur le taux de transmission par le MROS aux autorités de poursuite pénale, ainsi que le nombre élevé des condamnations des tribunaux.

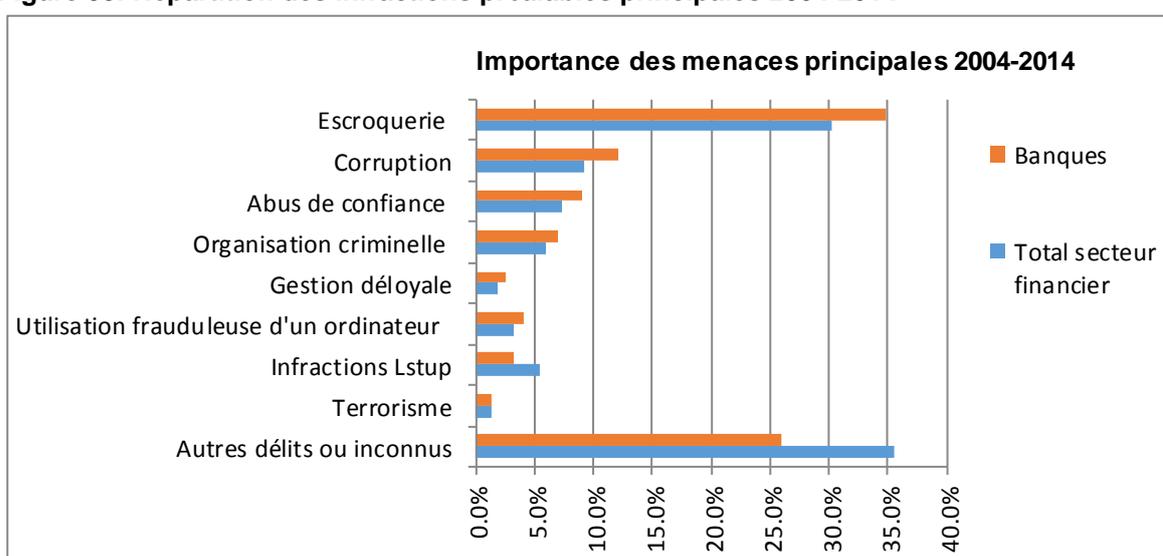
Le tableau ci-après (tableau 10) montre ce fonctionnement du système suisse dont le but est d'engager et de responsabiliser tous les acteurs concernés, tant publics que privés, dans la lutte commune contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ces chiffres concernent les trois établissements bancaires qui ont communiqué le plus de soupçons au MROS en 2012 et 2013 (figure 35).

Tableau 10: Travail de filtrage effectué par les trois banques qui ont le plus communiqué de soupçons 2012-2013

Année	Total des transactions effectuées par les trois établissements bancaires	Nombre de transactions suspectes analysées par les trois établissements bancaires	Nombre de communications de soupçon transmises au MROS après analyse
2012	1.9 mia transactions	45 000 "redflags"	494
2013	2.0 mia transactions	47 000 "redflags"	511

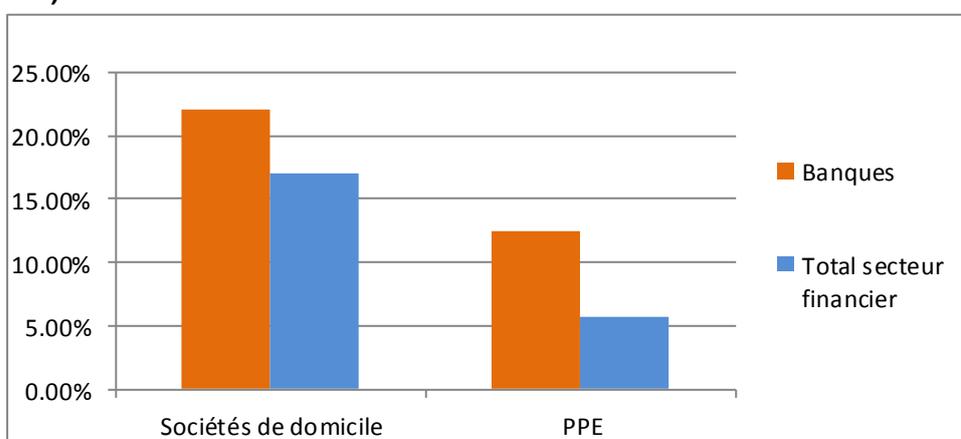
Le secteur des banques s'expose à l'ensemble des infractions préalables au blanchiment d'argent ainsi qu'à la menace de financement du terrorisme (figure 38). Concernant les menaces principales, à savoir l'escroquerie, la corruption et l'abus de confiance ainsi que l'appartenance à une organisation criminelle, le secteur bancaire s'y voit plus exposé en comparaison avec les autres secteurs. En revanche, en raison des capacités élevées d'analyse et des dispositifs d'identification des risques mis en place, le secteur est en mesure d'identifier les infractions préalables présumées plus précisément que les autres secteurs.

Figure 38: Répartition des infractions préalables principales 2004-2014



Par rapport à l'ensemble du secteur financier, la clientèle du secteur bancaire présente un risque plus important d'utilisation de structures juridiques complexes, telles que les sociétés de domicile et les trusts. De même, parmi leur clientèle se trouve une proportion plus importante de PPE (figure 39).

Figure 39: Degré de complexité des relations d'affaires communiquées (sociétés de domicile et PPE)



Les facteurs de risques

L'évaluation des risques du secteur bancaire dépend de la nature des activités bancaires déployées par les différents établissements et de leurs clientèles respectives. A cet effet, la FINMA utilise un éventail de facteurs de risques pour évaluer le risque global de chaque banque:

Pour la clientèle privée, le montant total des valeurs patrimoniales gérées établit le premier facteur de risque. Le processus de blanchiment concerné vise à maximiser le volume des fonds à blanchir plutôt que de les fractionner. Concernant les clients commerciaux, un risque plus élevé existe pour les entreprises non cotées en bourse, en raison du niveau de transparence et de surveillance moins important que pour des entreprises cotées en bourse. En revanche, pour des entreprises de proximité actives en Suisse ce risque est moins élevé que celui des entreprises étrangères, pour lesquelles des informations sont moins facilement disponibles.

Tous les établissements bancaires proposent des services de base standardisés dont chaque client peut faire usage. Il peut s'agir de la tenue de comptes, des services de paiement et des services de cartes de débits et de crédits. Le risque associé aux services de base augmente au fur et à mesure que la banque est appelée à rendre d'autres services spécifiques au client. De même, les opérations et services de crédits ne présentent en général que peu de risque. En effet, pour ce genre d'opérations, les banques effectuent systématiquement des vérifications supplémentaires, ce qui atténue la vulnérabilité du secteur par rapport à cette activité.

En revanche, le financement du négoce international et des exportations comporte un risque moyennement élevé. En effet, les banques proposant ce genre de services s'exposent plus particulièrement à des relations commerciales impliquant des pays à risque, notamment dans le contexte du commerce de matières premières. Le risque principal réside dans l'éventualité que les banques soient utilisées pour blanchir des valeurs patrimoniales, notamment sur la base de titres falsifiés ou manipulés, ou encore pour circonvenir des sanctions internationales. Or, à l'instar d'autres opérations de crédit, le risque est atténué par des vérifications systématiques supplémentaires que les banques entreprennent afin de minimiser leurs risques financiers et de réputation.

S'agissant de services garantissant aux clients une discrétion accrue, la mise à disposition de comptes numériques et de services de poste restante constitue un risque élevé pour le secteur. Un besoin de discrétion suggère qu'un client veut éviter la transparence complète, ce qui peut indiquer une possible origine criminelle d'une partie des valeurs patrimoniales véhiculées à l'aide de ces services. De même, l'ouverture de comptes et la gestion de valeurs patrimoniales en faveur de constructions juridiques, telles que des fondations, des sociétés de domicile et des trusts domiciliés dans des centres offshore, comportent un risque élevé pour le secteur. La création de ce genre de constructions étant relativement simple, leur utilisation pour la gestion du patrimoine peut être justifiée. A l'inverse, il est typique pour des valeurs patrimoniales d'origine criminelle d'être blanchies au travers de ce type de constructions juridiques. En effet, ces constructions offrent une possibilité accrue de pouvoir dissimuler l'identité de l'ADE et l'origine des valeurs patrimoniales qui y sont associées, surtout quand elles sont transférées en cascade à travers plusieurs constructions juridiques et plusieurs juridictions, facilitant ainsi des transactions transnationales rapides de sommes importantes.

La mise à disposition de comptes de passage pour des banques étrangères correspondantes proposée par un certain nombre de banques comporte également un risque plus élevé¹²⁴. Ce risque découle des différents standards utilisés pour des transactions ainsi que du manque de transparence par rapport à l'identité des parties impliquées dans les transactions effectuées de cette manière.

En vue de leur surveillance, la FINMA regroupe les banques en trois grandes catégories de risques, se basant sur les différentes activités d'une banque donnée:

Catégorie 1 (Banques universelles): risque élevé

Cette catégorie de banques regroupe des banques qui proposent l'éventail complet des services bancaires, en Suisse comme à l'international, comprenant à la fois les services bancaires de détail et le *cross-border private banking*, la gestion d'investissements institutionnels et le financement du négoce international. Il s'agit exclusivement de banques de grande taille (correspondant au moins à la catégorie 3 de la FINMA)¹²⁵. Pour ce qui concerne la gestion de fortune, ces banques comptent un nombre important de clients très fortunés financièrement actifs au niveau mondial et requérant des services financiers complexes (Ultra High Net Worth Individuals UHNWI), ainsi qu'un nombre important de relations d'affaires impliquant des PPE. En raison de leur position centrale au sein du secteur financier suisse, les banques de cette catégorie comptent parmi leurs clients d'autres banques effectuant des transactions pour leur compte en tant que banque correspondante. Le nombre élevé de clients privés et commerciaux de toutes sortes faisant usage de services standardisés à côté des services proposés

¹²⁴ Cf. art. 12, al. 3, OBA-FINMA.

¹²⁵ Circulaire FINMA 2011/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques »

pour une clientèle très fortunée constitue un défi permanent pour les services compliance des banques de cette catégorie, en charge du respect des obligations de diligence, nécessitant la mise en œuvre de ressources techniques et de coordination importantes.

Catégorie 2 (*Private Banking*): risque moyen à risque élevé selon la vocation nationale ou internationale

Pour cette catégorie, il s'agit principalement d'activités bancaires liées à la gestion de patrimoine pour une clientèle fortunée (*private banking*), souvent à l'aide de sociétés de domicile et d'autres constructions juridiques. En outre, dans le cadre de la gestion de ces importantes valeurs patrimoniales, les établissements bancaires de cette catégorie sont actifs dans le négoce de valeurs mobilières, que ce soit pour le compte de leurs clients ou à titre propre. Pour une partie des banques dans cette catégorie, la clientèle est à prédominance internationale, la provenance et la domiciliation, le statut (par exemple statut de PPE) de leur clientèle et l'importance de leurs activités financières transnationales (*cross-border private banking*) pouvant varier.

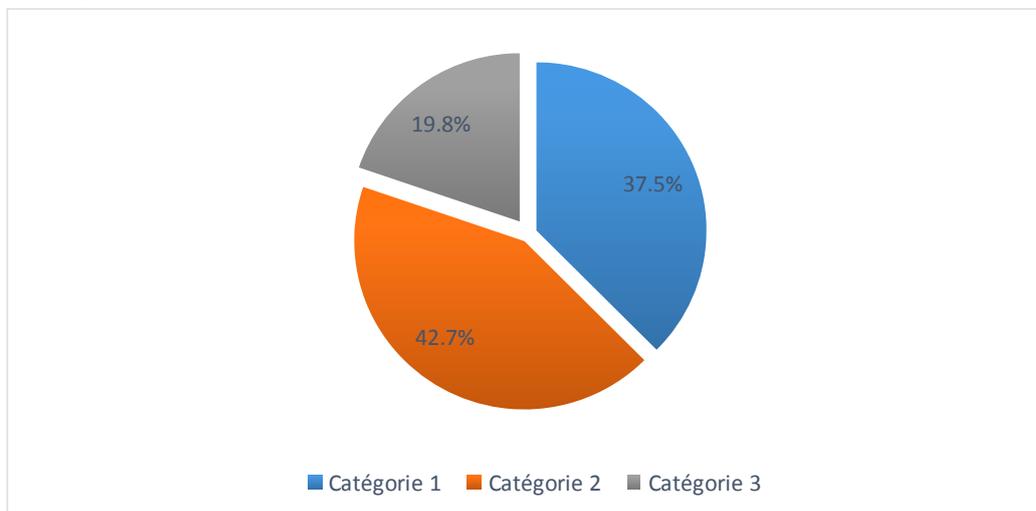
Catégorie 3 (banques de détail): risque bas à risque moyen, notamment selon le type de client (banques de détail: risque bas) et de produit (financement du négoce international: risque moyen)

Cette catégorie regroupe des banques en Suisse qui proposent essentiellement des services bancaires standardisés (services de détail) destinés à une clientèle privée et commerciale à prédominance nationale, tels des services de paiements, des crédits d'entreprise, des crédits à la consommation, des crédits hypothécaires ainsi que des services portant sur la prévoyance. En 2014, environ un tiers des banques soumises au dispositif de la LBA en Suisse relevaient de cette catégorie. Un nombre limité de banques dans cette catégorie sont en outre engagées dans le financement du négoce.

Analyse de la menace réelle (sur la base des communications de soupçon)

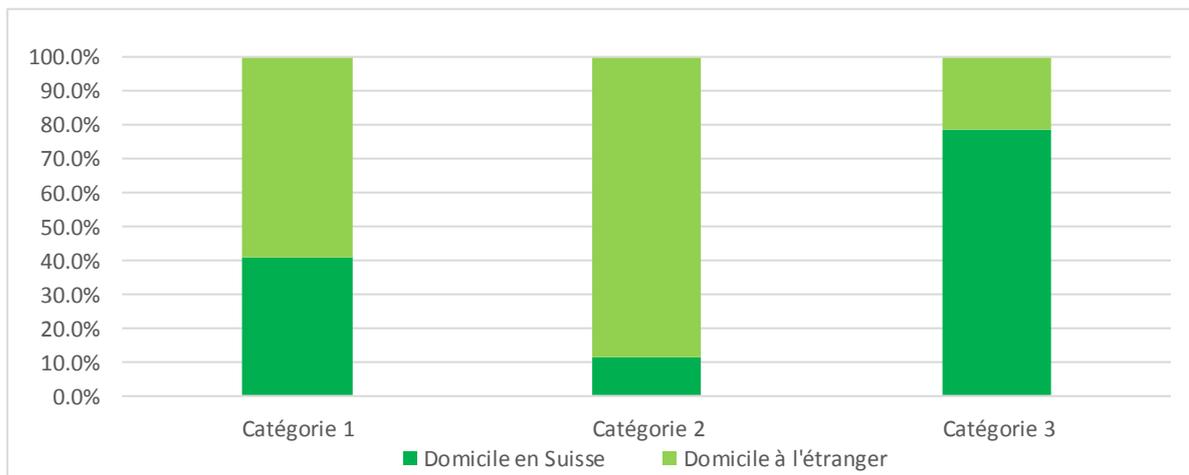
Sur la période étudiée, les banques des catégories 2 et 3 ont transmis sensiblement plus de communications de soupçon que les autres catégories de banques (figure 40), ce qui s'explique en très grande partie par leur taille en termes de fortune sous gestion et leur part du marché.

Figure 40: Répartition des communications de soupçon du secteur des banques par catégories de risques 2004-2014



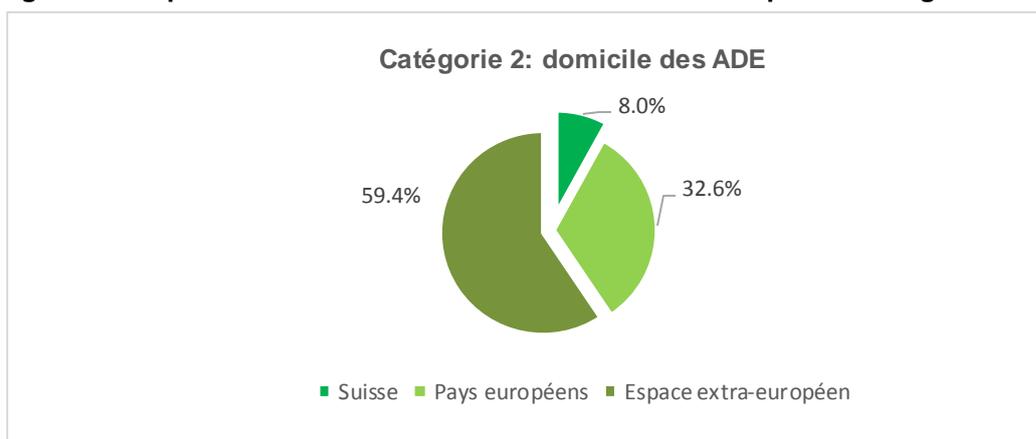
Pour les banques de catégorie 2, le domicile des cocontractants concernés par les communications de soupçon se trouve pour une large majorité en dehors de la Suisse, souvent dans un pays limitrophe, à savoir l'Italie, la France et l'Allemagne, ou encore dans d'autres pays européens (figure 41).

Figure 41: Répartition du domicile des cocontractants selon les catégories de banques 2004-2014



Pour la catégorie 2, le domicile des ADE concernés se trouve le plus souvent en dehors de l'espace européen (figure 42). Les banques sous domination étrangère et les succursales de banques étrangères de cette catégorie présentent une part plus importante de cocontractants et d'ADE dont le domicile se trouve en dehors de l'espace européen. Il est intéressant de noter qu'une tendance visant à la hausse des flux généraux en provenance de ces régions ressort aussi des statistiques de la banque nationale suisse.

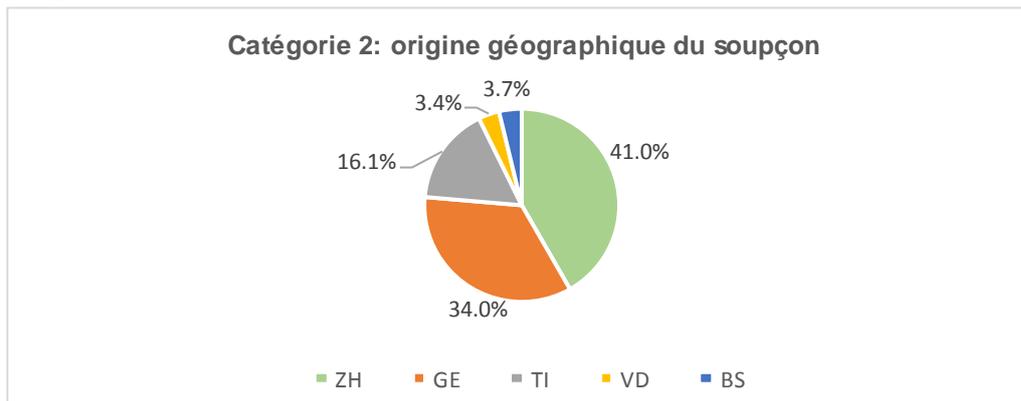
Figure 42: Répartition du domicile des ADE au sein des banques de catégorie 2 2004-2014



Du point de vue géographique, les cas communiqués se distribuent sur l'ensemble des cantons pour les banques de catégorie 3. Pour les catégories 1 et 2, les cas signalés se concentrent davantage sur les places financières des cantons de Zurich, Genève, Tessin, Vaud, Bâle-Ville ainsi que Zoug (figure 43). Parmi les communications transmises par des banques de catégorie 2, la part des communications en provenance de banques sous domination étrangère et de succursales de banques étrangères, sises dans le canton de Genève, est particulièrement importante. En comparaison, le nombre de communications transmises par des banques sous domination étrangère ou des succursales de banques étrangères, sises dans le canton du Tessin¹²⁶, s'avère moins élevé.

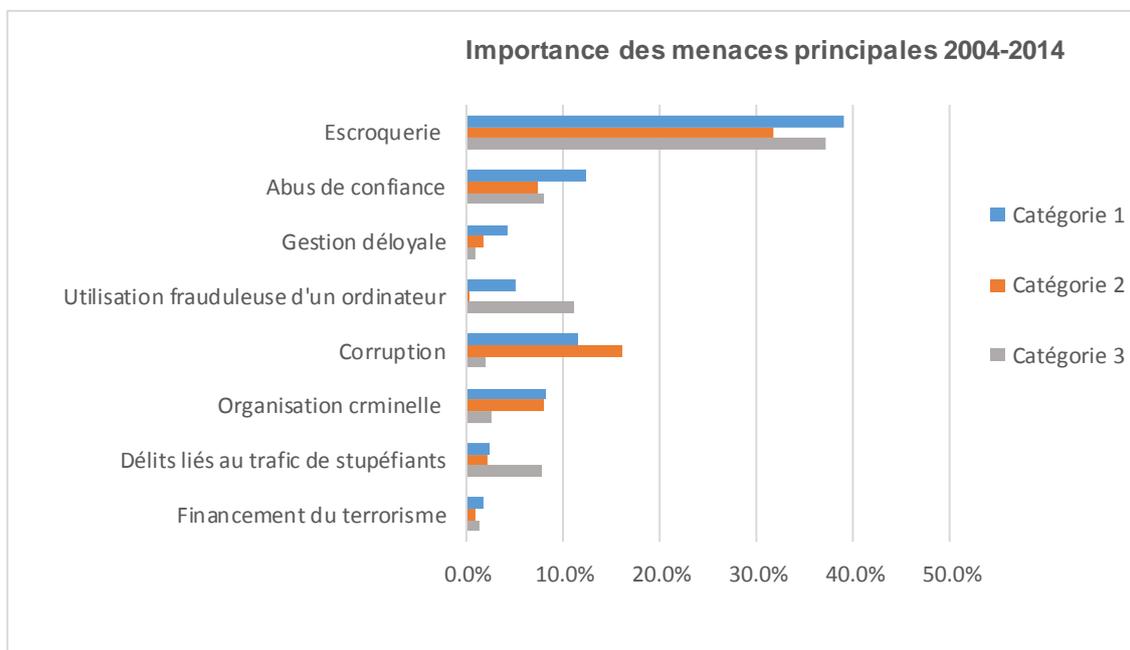
¹²⁶ La piazza finanziaria ticinese, Associazione bancaria ticinese 2014.

Figure 43: Répartition de l'origine géographique du soupçon au sein des banques de catégorie 2 2004-2014



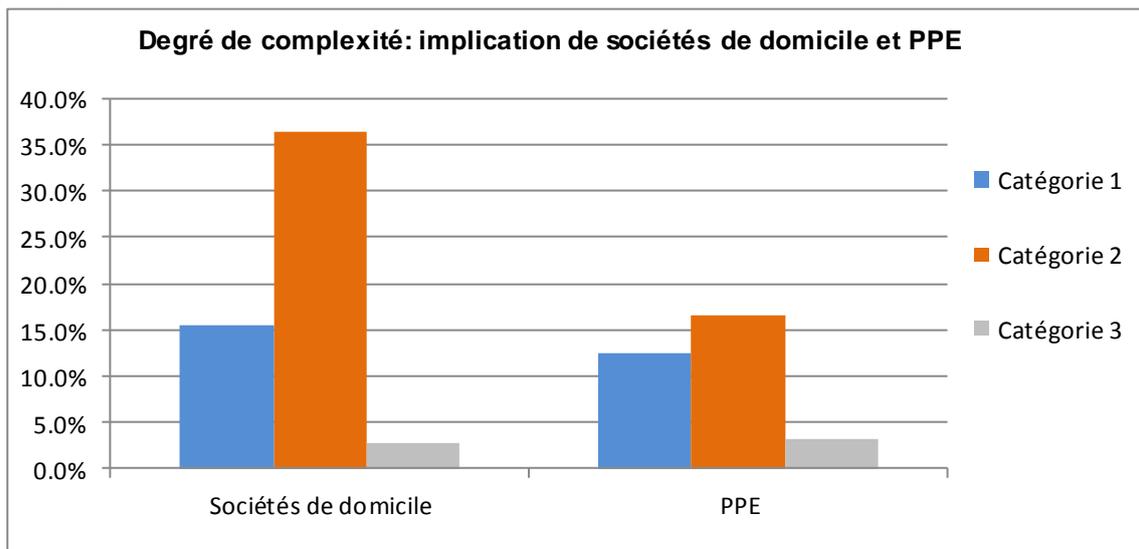
Quant aux infractions préalables, les trois catégories de banques présentent également un tableau différencié. A l'instar du secteur financier pris dans son ensemble, les actes de blanchiment d'argent liés à des escroqueries ou des utilisations frauduleuses d'un ordinateur constituent la menace la plus importante pour le secteur bancaire, les banques de catégorie 1 et 3 se trouvant le plus exposées. La menace liée aux infractions préalables contre le patrimoine, en premier lieu l'abus de confiance et la gestion déloyale, plus internationalisée, se concentre davantage sur les banques de catégorie 1. Le risque de blanchiment d'argent lié à des actes de corruption est plus prononcé pour les banques de catégorie 2, de même que le risque lié à des organisations criminelles qui concerne également les banques de catégorie 1. Le blanchiment d'argent de valeurs patrimoniales en provenance de délits liés au trafic de stupéfiants commis en Suisse s'opèrent davantage à travers les banques de catégorie 3 (figure 44).

Figure 44: Répartition des infractions préalables principales selon les catégories de banques 2004-2014



Par rapport à l'implication de sociétés de domicile et de PPE dans leurs relations d'affaires rapportées comme suspectes, les banques de catégorie 2 se trouvent le plus exposées, risque légèrement accentué pour les banques sous domination étrangère ou les succursales de banques étrangères. Les banques de catégorie 1 présentent un tableau mixte par rapport au risque lié à la complexité, tandis que les banques de la catégorie 3 présentent un risque limité (figure 45).

Figure 45: Degré de complexité des relations d'affaires communiquées selon les catégories de banques



En accord avec les importantes ressources mises en œuvre pour détecter des cas suspects et réduire les risques dans le secteur, les schémas de détection sont complexes pour les trois catégories de banque, révélant une variété de possibles sources et motifs de soupçon, y compris des soupçons donnant suite à des vérifications approfondies concernant l'arrière-fond économique des clients. Les catégories 1 et 3 évoquent en outre plus souvent des motifs liés aux moyens et modalités de paiement, tels que des versements en argent liquide ou des paiements par chèques ainsi que l'utilisation de comptes comme comptes de passage. Les banques de catégorie 2 mentionnent plus souvent des articles de presse comme motif de soupçon. Pour les banques sous domination étrangère ou les succursales de banques étrangères, les motifs de soupçon liés à des pays à risque sont plus fréquents.

Typologies

A. Une banque a appris, au travers d'un article de presse, que le père d'un de ses clients, une PPE, était accusé de corruption en Amérique du Sud. En particulier, cet homme d'affaires était soupçonné d'avoir touché des pots-de-vin dans le cadre de l'attribution de marchés publics dans le domaine pétrolier. Bien que le client de la banque ne soit pas mentionné dans les sources ouvertes, la banque a constaté une correspondance entre les informations tirées de la presse et sa propre analyse des transactions. Elle a ainsi mis en évidence des entrées importantes en peu de temps, des versements provenant de sociétés offshore et des liens avec une autre personne impliquée dans l'affaire de corruption mentionnée dans la presse. L'analyse du MROS a permis de clarifier que les fonds crédités sur cette relation d'affaires étaient principalement destinés à d'autres comptes, dont l'ADE était le fils de la PPE. La banque soupçonnait son client d'être un homme de paille pour le compte de son père. Le MROS a transmis la communication au Ministère public de la Confédération. Une enquête réunissant plusieurs signalements au sujet de la même affaire est actuellement en cours.

B. La société X SA a constaté avoir effectué des paiements injustifiés pour une valeur totale de presque CHF 80 000.- en faveur de A, une personne inconnue de ladite société. Afin de clarifier la situation, X SA a informé la banque de A des irrégularités comptables constatées. Les recherches effectuées par la banque ont permis de constater qu'une partie des fonds crédités sur le compte de A a été transférée sur le compte de B, ex-comptable de la société X SA. La banque a analysé la documentation d'ouverture des deux relations d'affaires et est arrivée à la conclusion que B avait ouvert un compte au nom de A et s'était illicitement transféré des valeurs patrimoniales de X SA, pour laquelle elle travaillait. La banque a communiqué au MROS les deux relations d'affaires. Il est ressorti des analyses du MROS que B avait commis des actes semblables quelques années auparavant à l'étranger. L'autorité de poursuite pénale a condamné A pour abus de confiance répété, faux dans les titres et blanchiment d'argent.

C. A la fin des années 90, une banque a ouvert une relation d'affaires au nom d'une organisation étrangère, dont le but déclaré était l'aide et le soutien aux peuples touchés par des guerres civiles ou par des catastrophes naturelles. Quelques années plus tard, les recherches systématiques effectuées par l'intermédiaire financier sur Internet et dans d'autres bases de données lui ont permis de relever que l'organisation avait détourné des fonds aux fins de financer un mouvement placé sur la liste officielle des organisations terroristes. En outre, le MROS a relevé que les responsables de l'organisation étaient recherchés par INTERPOL. Compte tenu du fait qu'une instruction en lien avec des faits liés

au terrorisme avait déjà été ouverte auprès du Ministère public de la Confédération, cette communication a été transmise et intégrée à la procédure en cours. La procédure est encore ouverte.

D. A a envoyé un appel écrit à une bonne connaissance, B, visant le rachat d'un journal. Dans sa lettre, A précisait qu'il disposait déjà de CHF 25 000.-, mais qu'il était encore à la recherche de CHF 20 000.-. Afin de lui permettre de finaliser le rachat, B a consenti un prêt de CHF 10 000.- à A. Les intéressés ont signé une convention de partenariat et B a viré les fonds promis sur le compte personnel de A. Ayant appris par les médias que le journal en question n'était en réalité pas destiné à la vente, B a contacté la banque de A. L'intermédiaire financier a constaté que le compte de A avait été effectivement crédité d'un montant de CHF 10 000 provenant de B et que ces fonds avaient ensuite été rapidement retirés en espèces. Le cas, signalé au MROS, a été transmis au ministère public cantonal compétent. A a été reconnu coupable d'escroquerie au sens de l'art. 146, al. 1, CP.

E. La relation d'affaires de la société X, sise en Suisse et rattachée au groupe Y, a fait l'objet d'un signalement au MROS. La banque a pris connaissance d'articles de presse selon lesquels le groupe Y était soupçonné d'avoir orchestré une importante escroquerie de type « carrousel TVA ». Une multitude de sociétés écrans auraient été créées puis liquidées afin de permettre la vente de produits pétroliers, en facturant la TVA aux acheteurs à l'intérieur d'un pays, mais sans la déclarer au fisc. L'administrateur de la société X serait à la tête de ce montage et des procédures pénales seraient en cours contre plusieurs personnes à l'étranger. Les recherches menées auprès de ses homologues étrangers ont permis au MROS d'affiner son analyse et de confirmer les soupçons pesant sur la société X. Ces nouveaux éléments ont mené le MROS à transmettre le cas, dans un premier temps classé, au Ministère public de la Confédération. Une enquête préliminaire est actuellement en cours.

Evaluation

Les obligations de diligence incombant au secteur bancaire sont clairement énoncées à travers un ensemble de réglementations contraignantes, en premier lieu par la Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB08) et par l'OBA-FINMA. Ces dernières règlent entre autres les modalités de vérification de l'identité des cocontractants et d'identification des ADE de valeurs patrimoniales et de personnes morales, comprenant notamment les constructions juridiques, indépendamment de leur nature et lieu de constitution juridique, telles que les sociétés de domicile, les trusts et autres entreprises fiduciaires, les *Corporations* (Corp.) et *Limited Liability Companies* (LLC) (art. 2, 3 et 4 CDB08, art. 12, al. 2, let. h, OBA-FINMA). Dans le cas spécial d'un trust, pour lequel aucun ADE ne peut formellement être identifié car aucune partie n'a de pouvoir complet sur les valeurs patrimoniales, par exemple dans le cas d'un *discretionary trust*, la banque doit rechercher et documenter les parties susceptibles de fonctionner comme ADE réel (ch. 43, al. 1, CDB08). Les obligations de conservation de la documentation sont également clairement spécifiées dans la réglementation et garantissent le *paper trail*.

Dans tous les cas, les relations d'affaires avec des PPE étrangères sont considérées comme comportant des risques accrus (art. 12, al. 3, OBA-FINMA). A ce titre, les banques qui entretiennent une relation d'affaires avec une PPE étrangère doivent effectuer des clarifications complémentaires quant à l'origine de la fortune du client et des valeurs patrimoniales remises, de même que vérifier et documenter la plausibilité et l'arrière-plan économique des versements entrants importants.

Etant donné que l'activité bancaire est soumise à une licence bancaire de la FINMA¹²⁷, les établissements bancaires sont soumis à une surveillance dite prudentielle par la FINMA, selon les risques encourus pour les créanciers, investisseurs, assurés ainsi que pour l'ensemble de la place financière suisses. Cette surveillance prudentielle, en concomitance avec la surveillance du respect des obligations par la FINMA, confère à la FINMA une connaissance approfondie des établissements bancaires surveillés, réduisant par-là le risque de défaut de vigilance par rapport au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme pour l'ensemble du secteur. Pour la surveillance de la bonne application par les banques des obligations de diligence en matière de blanchiment d'argent par la FINMA, les sociétés d'audit jouent un rôle essentiel, les responsabilités et la stratégie de contrôle minimale étant définies par la FINMA¹²⁸. A cet effet, les concepts de surveillance et l'intensité de la surveillance sont à déterminer pour chaque établissement par la FINMA, en fonction des facteurs de risques spécifiques applicables aux établissements bancaires concernés et de la taille de l'établissement bancaire. Au-delà du contrôle de l'ensemble des obligations de diligence, les aspects suivants doivent être contrôlés de manière approfondie chaque année: l'identification du cocontractant et de l'ADE lors de nouvelles relations d'affaires, les contrôles périodiques des relations existantes impliquant des risques

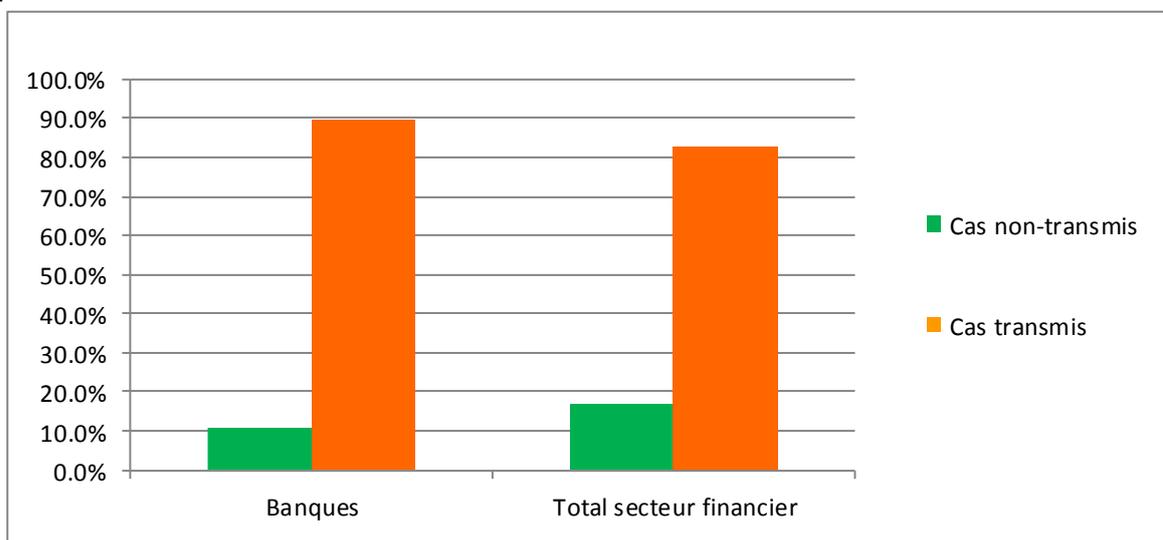
¹²⁷ Les conditions minimales pour l'obtention d'une telle licence sont spécifiées dans la LB, notamment dans son art. 2, al. 2, ainsi que dans la LBVM, et dans les ordonnances y relatives.

¹²⁸ Circulaire de la FINMA 2013/3 sur les activités d'audit

accrus, notamment des PPE, les transactions avec des intermédiaires financiers qui ne possèdent pas de système informatique d'analyse des transactions. Depuis 2014, les sociétés d'audit reçoivent des standards de contrôle détaillés à mettre en œuvre. Dans le cadre de la surveillance basée sur les risques, la FINMA dispose en outre d'instruments supplémentaires qu'elle peut utiliser, si elle le juge nécessaire, pour contrôler le respect des obligations de diligence par les banques, par exemple des *supervisory reviews*, pouvant comporter des visites de contrôle sur place menées d'une manière indépendante par la FINMA. En outre, en cas de violation grave et persistante des obligations de diligence, la FINMA dispose d'un éventail de mesures d'*enforcement*, en vue de rétablir l'ordre légal, pouvant aller jusqu'au retrait de la licence bancaire et l'interdiction d'exercer.

Quoique confrontés à une menace importante, les différents dispositifs de contrôle mis en place par les établissements bancaires et les dispositions réglementaires, basés sur l'approche fondée sur les risques, jouent un rôle décisif dans la réduction des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme pour le secteur financier suisse dans son ensemble, contribuant à l'efficacité de la lutte contre le blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse. Ainsi, pour ce secteur, le taux de transmission des communications de soupçon à une autorité de poursuite pénale est plus élevé en comparaison aux autres secteurs (figure 46).

Figure 46: Taux de transmission des communications de soupçon à une autorité de poursuite pénale 2004-2014



Les communications de soupçon en provenance du secteur bancaire ont conduit à 231 condamnations pour blanchiment d'argent entre 2004 et 2014, ce qui correspond à 57 % de toutes les condamnations prononcées en Suisse sur la base d'une communication de soupçon. Face à une menace importante, force est dès lors de constater que le secteur bancaire est – à travers les différents dispositifs internes et externes de lutte contre le blanchiment d'argent, basés sur l'approche fondée sur les risques, mis en place par les banques et les autorités de surveillance – en mesure de réduire considérablement les risques de blanchiment d'argent inhérents à ce secteur. De cette manière, de par leur place centrale, les banques contribuent dans une large mesure à la réduction des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme dans le secteur financier suisse.

Dans le domaine des services financiers proposés par les banques en Suisse, le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme sera complété par la mise en œuvre de nouvelles dispositions introduites dans la loi en vertu des recommandations révisées du GAFI, en particulier par les mesures visant à améliorer la transparence des personnes morales, les obligations renforcées des intermédiaires financiers d'identifier les ADE physiques des personnes morales ainsi que par l'extension de la définition des PPE aux PPE nationales et PPE d'organisations intergouvernementales. En conséquence, au vu des dispositions et contrôles prévus par la LBA, applicables à tous les acteurs du secteur, et au regard de la densité des contrôles effectués par les banques elles-mêmes, les vulnérabilités de ce secteur sont suffisamment maîtrisées et n'appellent pas de mesures supplémentaires.

Menaces	Banques universelles		
		Private Banking	
	Banques de détail		
		Vulnérabilités	

7.1.2 Négociants en valeurs mobilières

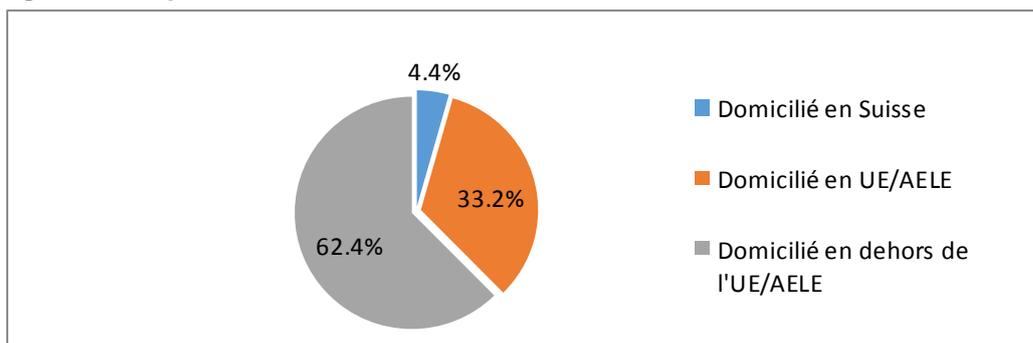
En Suisse, les personnes physiques ou morales exerçant le négoce en valeurs mobilières à titre professionnel sont des intermédiaires financiers au sens de la LBA (art. 2, al. 2, let. d, LBA, Circulaire de la FINMA 2011/1 sur l'activité d'intermédiaire financier au sens de la LBA et art. 5, al. 3, OIF). En 2014, 71 négociants indépendants faisaient partie de cette catégorie. Ces intermédiaires financiers négocient en premier lieu des instruments financiers cotés en bourse, que ce soit pour leur propre compte ou pour le compte de tiers, et peuvent à cet effet créer et proposer des produits financiers qui sont des dérivés. En principe, pour les intermédiaires financiers actifs exclusivement dans le négoce de valeurs mobilières pour leur propre compte, le risque d'être utilisés à des fins de blanchiment d'argent est bas. En revanche, le risque est plus élevé dans la mesure où ceux-ci effectuent des opérations de négoce pour le compte de tiers et en fonction de la nature des instruments financiers négociés, en particulier de leur degré de régulation. Le risque est atténué lorsque les transactions financières liées au négoce sont effectuées à travers d'établissements bancaires qui mobilisent à leur tour d'importantes ressources en vue du respect de leurs obligations de diligence.

Dans l'intérêt de l'intégrité du marché, le système boursier ordinaire en Suisse est soumis à un ensemble de régulations et d'autorégulations qui réduisent considérablement le risque de blanchiment d'argent à travers les contrôles de la plausibilité économique des transactions (art. 5 LBVM)¹²⁹. En principe, selon la réglementation en vigueur, chaque transaction de titres cotés en bourse est consignée à la fois dans le carnet d'ordres de la bourse et dans le journal des valeurs mobilières tenu par le négociant (art. 5, al. 2 et art. 15, al. 1 et 2, LBVM ainsi que Circulaire de la FINMA 2008/4 sur le journal des valeurs mobilières). La réglementation comprend également un devoir d'annonce des négociants pour les titres cotés en bourse négociés en dehors de la bourse officielle ou avant une libération des titres à partir d'une participation de 3 % (Circulaire de la FINMA 2008/4, chiffre marginal [Cm] 22). En outre, les négociants en valeurs mobilières sont tenus de consigner dans le carnet d'ordres le donneur d'ordre de la transaction (Circulaire de la FINMA 2008/4, Cm 38). Or, en vertu des devoirs de diligence découlant de la LBA, ils doivent connaître l'identité de l'ADE des transactions effectuées (art. 32 OBA-FINMA), garantissant par-là le *papertrail*.

Le nombre de communications de soupçons au MROS transmises entre 2004 et 2014 par ce secteur est peu élevé. Les deux tiers des communications proviennent des centres financiers de Genève et Zurich. Une très grande majorité des ADE liés à la communication de soupçon est domiciliée à l'étranger, la proportion extra-européenne étant particulièrement élevée (figure 47). Dans 22,2 % des cas, le cocontractant était en outre une société de domicile.

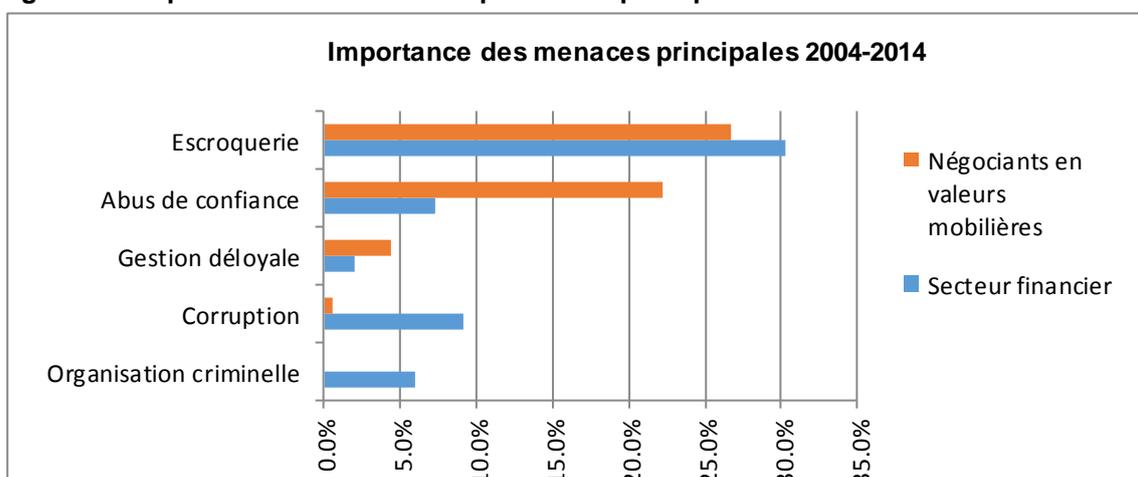
¹²⁹ En Suisse, la bourse ordinaire est constituée en société anonyme sous le nom de SIX Swiss Exchange SA. Elle est notamment soumise à la surveillance de la FINMA, qui précise les règles de conduite sur le marché dans sa Circulaire 2013/8. La bourse est dotée d'une instance autonome qui veille au respect de la réglementation et peut prononcer des sanctions en cas de violation de la réglementation (SIX Exchange Regulation).

Figure 47: Répartition du domicile des cocontractants 2004-2014



Parmi les infractions préalables présumées, les plus fréquentes sont l'escroquerie, l'abus de confiance et la gestion déloyale, au détriment de clients tiers. Depuis l'introduction, le 1^{er} mai 2013, des infractions de manipulation de cours et de délit d'initié comme infractions préalables, une dizaine de cas ont été signalés au MROS. Des soupçons pour corruption et appartenance à une organisation criminelle signalés de la part de ce secteur sont rares voire inexistantes (figure 48).

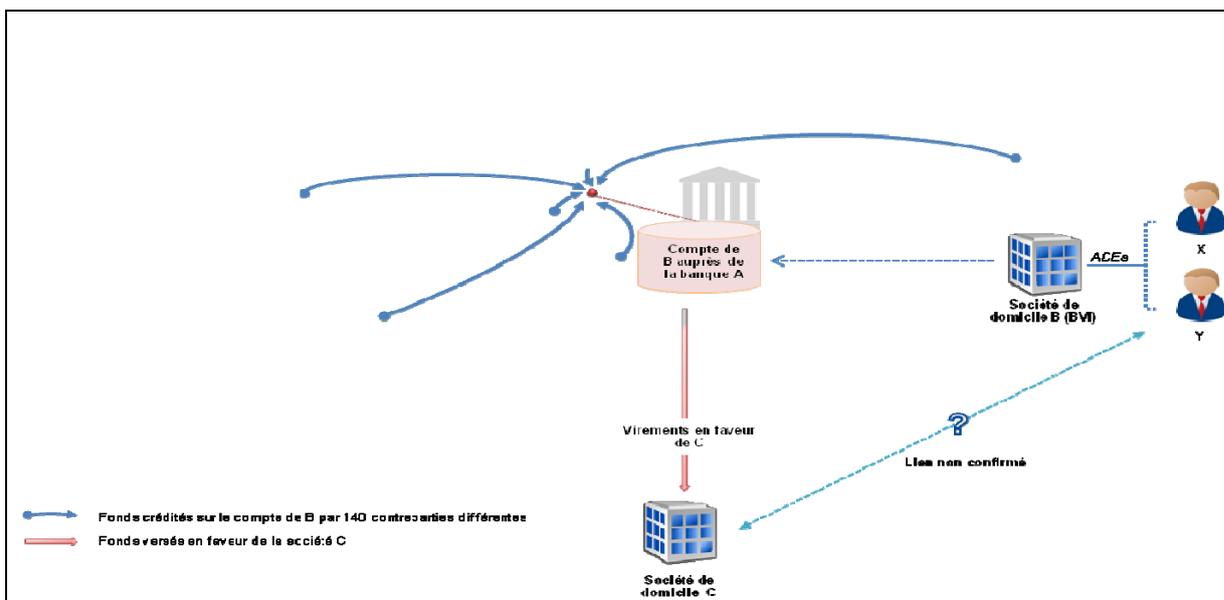
Figure 48: Répartition des infractions préalables principales 2004-2014



Typologies

A. Un article de journal dans un pays étranger mentionnait le nom d'une société de domicile impliquée dans une affaire de blanchiment d'argent avec laquelle le négociant de valeurs mobilières entretenait une relation commerciale depuis de nombreuses années à travers une fiduciaire de la place. Le bénéficiaire économique de la société concernée est une PPE d'un pays étranger. L'analyse des transactions effectuée par la fiduciaire a révélé qu'un montant important avait été payé au nom de la société incriminée à une autre société de domicile, dont le bénéficiaire économique s'avérait être la sœur de la PPE, en vue d'un achat immobilier.

B. Un intermédiaire financier a pris connaissance qu'un tiers aurait perdu des fonds qu'il avait versés sur le compte d'une société gérée par l'intermédiaire financier. Ladite société avait été créée dans le but de recevoir des dividendes et de faire des investissements pour le compte de X et Y, les deux ADE du compte. Lors de l'analyse de la relation, l'intermédiaire financier a relevé l'existence de nombreuses opérations, impliquant environ 140 personnes physiques ou morales différentes domiciliées dans différentes juridictions. La majorité des fonds ainsi récoltés était ensuite reversée sur le compte d'une holding C, dont les bénéficiaires économiques n'étaient pas connus. Les clients ont expliqué qu'ils géraient plusieurs sociétés, qui, bien qu'appartenant à un même groupe, étaient situées dans différentes juridictions offrant une plateforme de *trading forex* (négoce en devises) et des services de courtage par internet et que les paiements effectués sur le compte en Suisse provenaient de clients de compagnies qui avaient souhaité investir par le biais de ces plateformes. Or, il s'est avéré que ces compagnies n'étaient inscrites auprès d'aucune autorité nationale compétente, tandis que certaines figuraient même sur des listes noires. Plusieurs témoignages sur divers forums faisaient en outre état de difficultés de remboursement, suggérant une possible escroquerie pyramidale (système de Ponzi) ou un détournement de fonds mis en œuvre à travers le marché des devises (*forex scam*).



Evaluation

Les mesures quantitatives suggèrent un risque moyennement élevé pour ce secteur, notamment en raison de l'importance des montants impliqués et de la complexité des cas signalés. Toutefois, l'évaluation globale des risques pour le secteur montre un risque limité par le fait qu'une grande partie des transactions effectuées concerne le négoce de titres pour le compte propre du négociant ou pour le compte d'un client qui est lui-même un intermédiaire financier qui négocie des fonds institutionnels propres. En outre, un nombre important de négociants utilise les services de dépôts et paiements auprès d'un établissement bancaire qui est à son tour soumis au dispositif de la LBA, atténuant de cette manière le risque global. La vulnérabilité principale du secteur réside dans la grande variabilité de ses acteurs, d'aucuns limitant leurs services étroitement à l'activité de négoce, tandis que d'autres combinent des services de dépôts et de gestion.

Par rapport aux types d'instruments financiers disponibles sur le marché, le marché suisse des valeurs mobilières ne se distingue pas d'autres places boursières internationales.

Le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le domaine du négoce de valeurs mobilières sera complété par la mise en œuvre de nouvelles dispositions introduites dans la loi en vertu des recommandations révisées du GAFI, en particulier par des mesures visant à améliorer la transparence des personnes morales. En outre, dans le cadre de la récente révision du droit boursier, le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent a d'ores et déjà été renforcé par l'introduction des infractions préalables au blanchiment d'argent portant sur la manipulation de cours et l'utilisation d'informations d'initiés¹³⁰. En conséquence, étant donné que les intermédiaires financiers du secteur sont soumis au dispositif de la LBA, les vulnérabilités du secteur sont suffisamment maîtrisées et n'appellent pas de mesures réglementaires supplémentaires.

Menaces				
			Négociants en valeurs mobilières	
			Vulnérabilités	

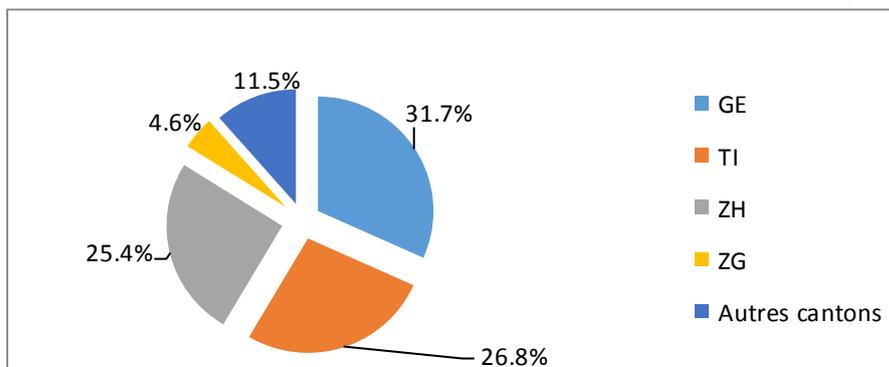
¹³⁰ Art. 40a et 40 LBVM, entrés en vigueur le 1^{er} mai 2013

7.1.3 Gérants de fortune

L'activité du gérant de fortune consiste à sélectionner, acheter et vendre des titres ou d'autres instruments de placement, à titre professionnel, pour le compte d'un client, suivant une stratégie de sauvegarde ou d'accroissement du patrimoine convenue d'avance avec celui-ci. A cet effet, le client établit une procuration en vertu de laquelle le gérant de fortune ouvre un compte auprès d'un institut financier, s'assurant désormais la gestion économique de son client et représentant les intérêts de ce dernier auprès des entités qui s'occupent des aspects techniques de la gestion, que ce soient des banques, des négociants en valeurs mobilières ou des acteurs actifs dans le domaine des placements collectifs de capitaux. Parfois, le gérant de fortune indépendant offre aussi des prestations de conseil dans d'autres domaines financiers que le placement à proprement parler, par exemple en matière fiscale, d'assurance ou de planification de la succession. N'étant pas rattachés à une banque ou à un négociant en valeurs mobilières, et agissant d'une manière indépendante, les gérants de fortune sont soumis au dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en vertu de l'art. 2, al. 3, let. e, LBA, présupposant l'obtention d'une autorisation de la FINMA ou l'affiliation à un organisme d'autorégulation reconnu.

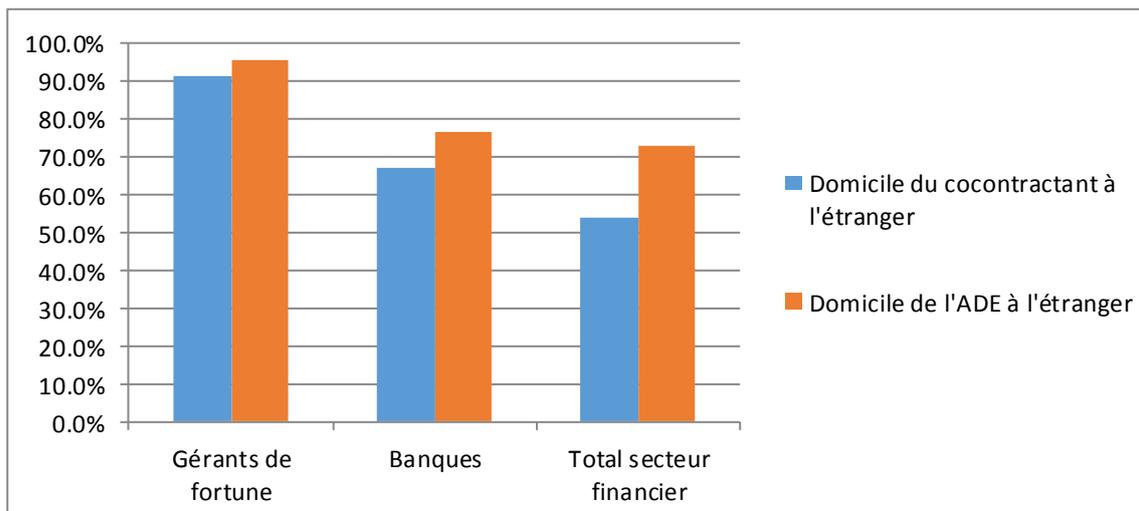
En Suisse, environ 3000 gérants de fortune se partagent une clientèle très diversifiée. A côté des établissements bancaires, ces intermédiaires financiers gèrent quelques 600 milliards de francs suisses, ce qui représente environ 11 % de l'ensemble du marché total de la gestion de fortune. Les entreprises de gestion de fortune sont pour la plupart des PME, employant dans 75 % des cas un à cinq salariés. Dans les deux tiers des cas, les gestionnaires ont moins de cent clients. De l'analyse des communications de soupçons ressort que, du point de vue géographique, les gérants de fortune des places financières les plus importantes de Suisse, à savoir Genève, le Tessin et Zurich, sont les plus exposés aux risques, procédant ainsi le plus à des vérifications supplémentaires. Par rapport au secteur des banques, les cas signalés en provenance des cantons de Genève et du Tessin sont surreprésentés. Le canton de Zoug montre également une exposition plus importante (figure 49).

Figure 49: Répartition géographique des communications de soupçon 2004-2014



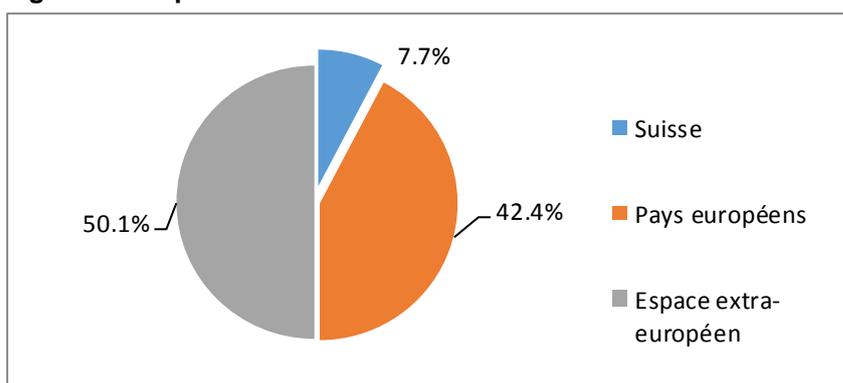
La caractéristique la plus saillante des risques liés au secteur de la gestion de fortune réside dans le fait que l'écrasante majorité de la clientèle réside à l'étranger. Ceci est vrai tant pour le domicile du cocontractant, s'agissant par exemple d'une société de domicile ou d'une fiduciaire, que pour celui de l'ADE (figure 50).

Figure 50: Comparaison du domicile des cocontractants et des ADE entre le secteur des gérants de fortune le secteur financier pris dans son ensemble 2004-2014



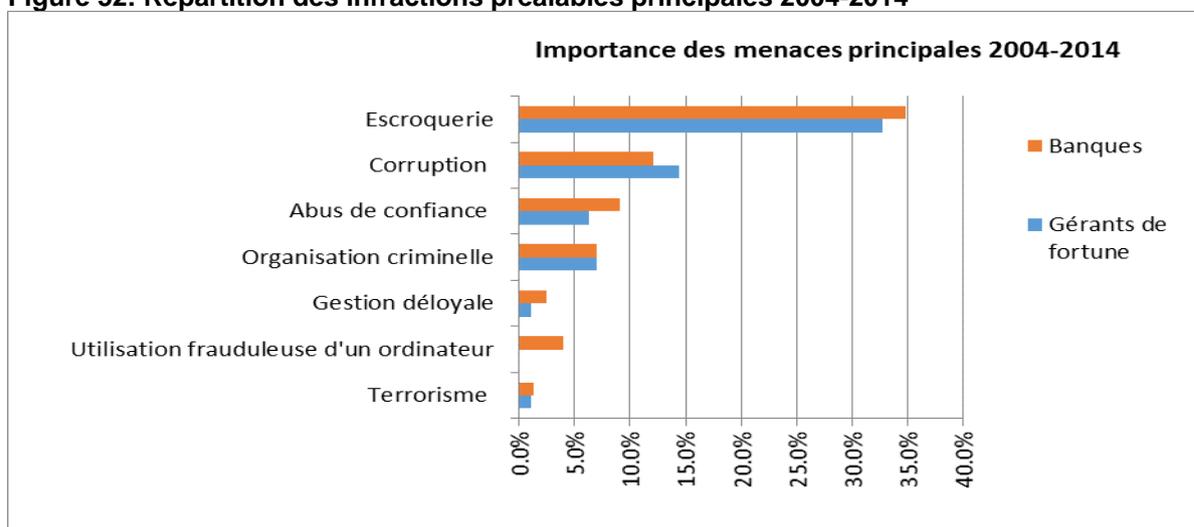
Le domicile de l'ADE impliqué dans une communication de soupçon se trouve le plus souvent en dehors de l'espace européen (figure 51). Par contre, 61,3 % des ADE sont titulaires d'une nationalité européenne.

Figure 51: Répartition du domicile des ADE 2004-2014



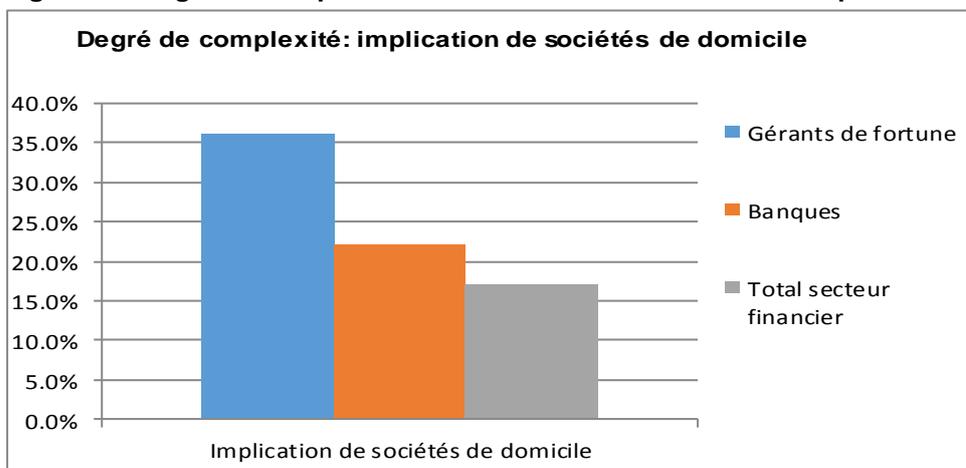
En comparaison avec le secteur bancaire, l'analyse des infractions préalables présumées dans ce secteur montre une proportion plus élevée de valeurs patrimoniales issues d'un acte de corruption commis à l'étranger, tandis que les autres infractions préalables liées à la criminalité financière s'avèrent moins importantes que la moyenne du secteur bancaire. La proportion de l'infraction préalable liée à une organisation criminelle est la même que dans le secteur bancaire (figure 52).

Figure 52: Répartition des infractions préalables principales 2004-2014



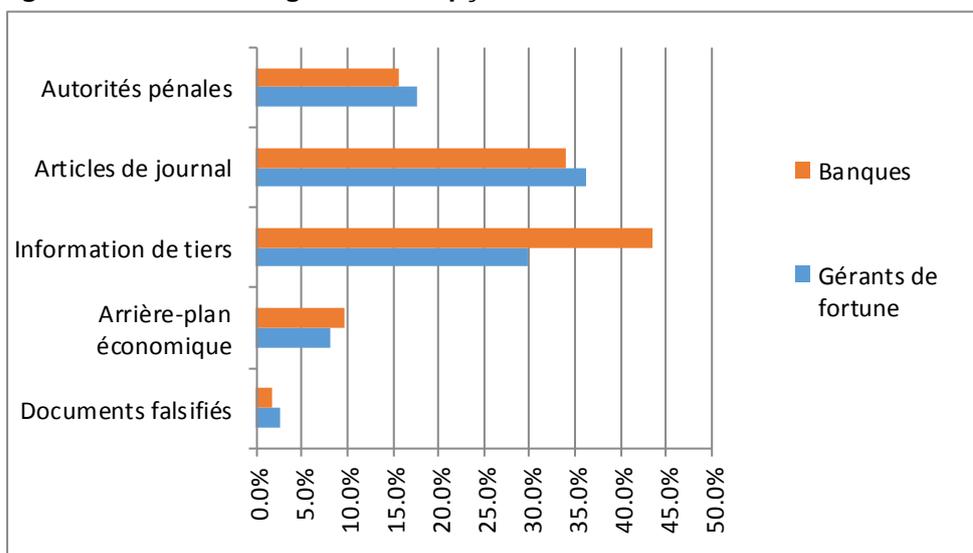
Par ailleurs, les cas suspects signalés par les intermédiaires financiers du secteur se caractérisent par une implication accrue de sociétés de domicile, ce qui peut diminuer les capacités de détection d'une possible origine criminelle des valeurs patrimoniales impliquées et l'identification correcte de l'ADE (figure 53).

Figure 53: Degré de complexité des relations d'affaires communiquées 2004-2014



Le schéma de détection dans le secteur montre que le soupçon est davantage la conséquence d'une source extérieure intervenant en aval que de vérifications internes entreprises en amont. Les soupçons liés aux documents falsifiés sont légèrement plus nombreux que dans le secteur des banques, mais sont possiblement sous-évalués en raison des ressources plus limitées dont dispose le secteur pour déceler une dissimulation de l'ADE réel derrière une relation d'affaires (figure 54).

Figure 54: Motifs et origine des soupçons 2004-2014



Typologies

A. Un gérant de fortune a communiqué au MROS les relations d'affaires qu'il entretenait depuis plusieurs années avec deux personnes fortunées actives dans le domaine des métaux précieux. Les relations d'affaires portaient sur des valeurs patrimoniales de plusieurs millions de francs suisses qui, apparemment, provenaient de l'activité exercée pendant 40 années par les deux clients du gérant de fortune. Jusqu'à ce qu'un tiers l'eût informé du fait que l'une de ces deux personnes, domiciliée à l'étranger, avait eu des problèmes avec la police, l'intermédiaire financier n'avait pas relevé d'éléments suspects ni de transactions douteuses. Afin d'obtenir plus de détails et vérifier les informations reçues, le gérant de fortune a essayé de joindre ces deux clients, sans succès. Les recherches du MROS ont confirmé les doutes de l'intermédiaire financier. Les deux personnes étaient soupçonnées de blanchiment d'argent en relation avec une organisation criminelle. En particulier, l'entreprise dont l'une de ces deux personnes était le directeur était soupçonnée de ne pas identifier ses clients et d'effectuer les transactions au comptant afin d'accepter des valeurs patrimoniales d'origine criminelle

(prostitution, drogue). La communication a été transmise à l'autorité pénale compétente qui a couvert une enquête pénale.

B. Arrivé au bureau de l'un de ses clients pour un entretien, un gérant de fortune s'est retrouvé en présence de policiers en train de perquisitionner les lieux. Selon les articles de presse parus les jours suivants, le client du gérant de fortune, ainsi que sept autres personnes, avaient été arrêtés pour avoir détourné plusieurs millions de subventions publiques d'un Etat étranger initialement destinées à favoriser l'emploi. Ces fonds auraient été réinvestis dans l'achat de divers biens immobiliers par le biais d'une cinquantaine de sociétés de domicile. La communication a été transmise à l'autorité de poursuite compétente, qui a classé l'affaire n'ayant pu établir que les fonds incriminés étaient en effet d'origine criminelle.

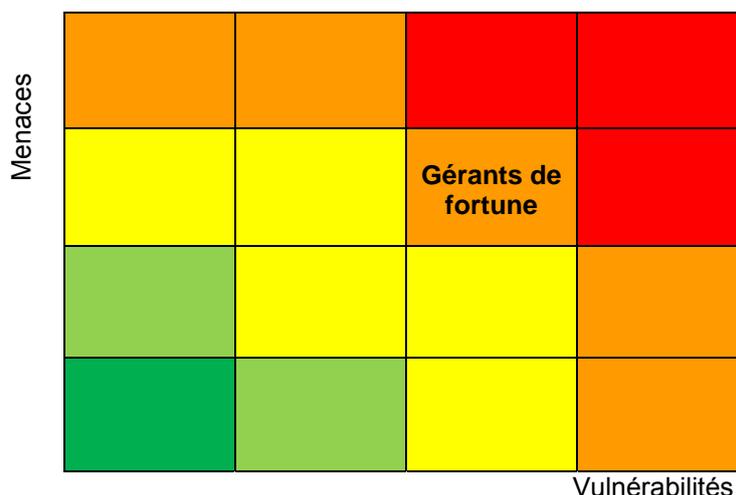
C. Suite à une perquisition d'un de ses clients et après avoir reçu une ordonnance de séquestre et de production de documents, une succursale d'une banque étrangère a entrepris une analyse approfondie des relations de clientèle liées à ce client. A cette occasion, la banque s'est aperçue que le même apporteur d'affaires était à l'origine de nombreux comptes détenus par différentes sociétés de domicile. L'ouverture de ces comptes avait été facilitée par un employé de la banque, en contrevenant à ses devoirs de diligence, notamment en acceptant des photocopies de pièces d'identité de mauvaise qualité établies par le gérant de fortune en question. L'enquête a en outre révélé que le gérant de fortune en question avait pu aider ses clients à se procurer de faux papiers grâce auxquels il leur a été possible de dissimuler leur identité réelle à travers des sociétés de domicile constituées et gérées par ses soins. L'affaire est toujours en cours d'instruction.

Evaluation

Les mesures quantitatives montrent un degré de complexité particulièrement élevé des cas signalés par les intermédiaires financiers du secteur, ce qui augmente d'autant l'effort de prévention nécessaire de la part des acteurs de ce secteur (vérification de l'arrière-plan économique des clients et documentation). En effet, dans ce secteur, le niveau de la menace réelle en termes d'infractions préalables est élevé par rapport à l'ensemble des menaces principales qui pèsent sur l'ensemble du secteur financier. Pour l'ensemble des menaces, les montants impliqués sont élevés et comparables au niveau mesuré pour les banques. Pour toutes ces menaces, une très grande majorité des infractions préalables est commise à l'étranger, ce qui réduit d'autant l'efficacité du dispositif au niveau de la répression dans ce secteur. En particulier, la gestion de fortune en provenance de pays émergents augmente le risque que le secteur soit utilisé à des fins de blanchiment, étant donné le caractère non consolidé voire flottant des régulations appliquées dans les juridictions concernées. De plus, la nature des valeurs patrimoniales gérées et mises en circulation dans le secteur sous forme de titres le prédestine plus particulièrement à être utilisé lors de la dernière phase de blanchiment dite d'intégration, ce qui rend difficile la détection et l'établissement d'un lien entre une infraction préalable et les valeurs mises en circulation.

A cet effet, les vulnérabilités associées à l'utilisation de sociétés de domicile et d'autres arrangements juridiques appellent de la part des intermédiaires financiers du secteur des obligations de diligence accrues en matière d'identification de l'ADE ainsi que de la provenance et de la destination des valeurs patrimoniales (art. 14ss et 50 OBA-FINMA). Ce risque est plus élevé si le gérant de fortune propose lui-même des services de type fiduciaire. Toutefois, en tout état de cause, les obligations de diligence doivent être respectées par tous les intermédiaires financiers impliqués dans la relation d'affaires, gérants de fortune et banques, séparément, ce qui est de nature à réduire le risque pris dans l'ensemble.

Le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est complété par la mise en œuvre de nouvelles dispositions introduites dans la loi en vertu des recommandations révisées du GAFI, en particulier par des mesures visant à améliorer la transparence des personnes morales, notamment des sociétés non cotées émettant des actions au porteur, par l'extension de l'obligation d'enregistrement au registre de commerce des fondations de famille et des fondations ecclésiastiques, par les obligations renforcées d'identifier les ADE physiques des personnes morales ainsi que par l'introduction d'une infraction préalable en lien avec la fiscalité directe. En conséquence, au vu des dispositions et contrôles prévus par la LBA, applicables à tous les acteurs du secteur, et au regard de la densité des contrôles effectués par les banques elles-mêmes, les vulnérabilités du secteur sont suffisamment maîtrisées et n'appellent pas de mesures réglementaires supplémentaires. Cependant, les acteurs du secteur devraient être davantage sensibilisés aux risques de blanchiment associés au secteur au travers de formations ciblées, renforçant ainsi la capacité d'adaptation des intermédiaires financiers de ce secteur pour lutter contre les risques émergents.

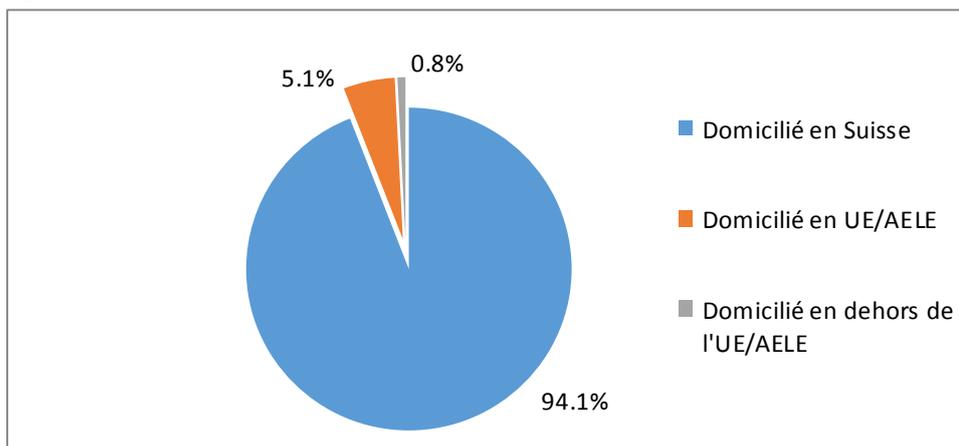


7.1.4 Assurances

En Suisse, les compagnies d'assurances sont soumises au dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en vertu de l'art. 2, al. 2, let. c, LBA. Une trentaine de grandes compagnies d'assurances se partagent un important marché en Suisse. Ainsi, selon les informations du secteur, en 2013, plus de 25 000 contrats ont été conclus par les intermédiaires financiers du secteur, s'agissant plus précisément de produits d'assurance-vie mais aussi de placements collectifs de capitaux et de crédits hypothécaires, proposés par certaines compagnies.

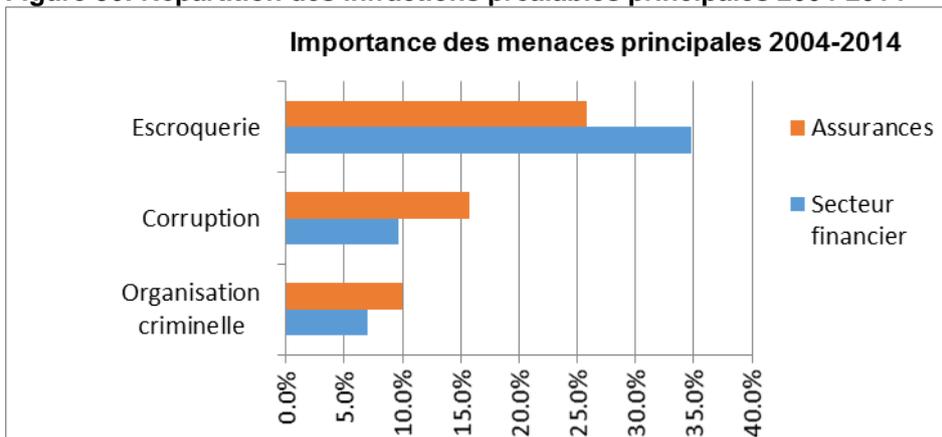
Par rapport au secteur bancaire ou au secteur financier dans son ensemble, le secteur des assurances en Suisse s'expose à un risque réel moins important, au vu du fait qu'une large majorité des preneurs d'assurance sont domiciliés en Suisse (figure 55) et étant donné que les produits d'assurance possèdent un potentiel de liquidité moins important. Cette proportion est largement confirmée par la statistique fournie par le secteur concernant le domicile des cocontractants d'assurances conclues par des intermédiaires financiers du secteur en 2013.

Figure 55: Domicile des preneurs d'assurances 2013



Dans le cas des preneurs d'assurance non domiciliés en Suisse, la majorité des flux financiers incriminés proviennent des pays européens avec de très rares cas de provenance extra-européenne. Les cas suspects montrent en outre un degré de complexité peu élevé, suggérant une probabilité élevée de détection contribuant à la faible vulnérabilité du secteur. Du point de vue de l'importance des menaces, le secteur des assurances se voit davantage exposé aux menaces principales liées aux infractions préalables de corruption et d'appartenance à une organisation criminelle qu'à des cas d'escroqueries (figure 56). Dans ces deux cas de figure, la prise d'assurances fait souvent partie d'un schéma criminel plus large, les criminels utilisant encore d'autres instruments pour blanchir leurs fonds, à côté de produits d'assurances. Dans des cas d'escroqueries et d'abus de confiance, les produits d'assurances sont le plus souvent utilisés comme unique moyen pour blanchir les valeurs patrimoniales obtenues frauduleusement d'une manière concentrée, impliquant ainsi des montants supérieurs.

Figure 56: Répartition des infractions préalables principales 2004-2014



Il existe une menace potentielle que le secteur des assurances soit utilisé dans le but de blanchir de l'argent, en en dissimulant l'origine. La modalité principale pour blanchir de l'argent consiste en la résiliation prématurée du contrat d'assurance, en se faisant reverser les valeurs patrimoniales investies. Ce risque associé au secteur est à différencier selon les produits proposés par les compagnies d'assurances:

Dans le domaine des crédits hypothécaires, le risque est faible. En effet, dans ce domaine, l'argent ne pourrait être blanchi qu'au travers de l'amortissement du crédit et des intérêts. Or, étant liés à un bien immobilier en Suisse et faisant l'objet d'une inscription au registre foncier, les crédits réduisent la mobilité des capitaux tout en augmentant leur transparence par rapport à l'ADE.

Un second ensemble de produits concerne des contrats d'assurances-vie pour lesquels le risque est faible ou moyennement élevé, selon les modalités du contrat et du montant versé. En effet, les produits d'assurance basés sur le versement d'une prime unique et d'un versement unique augmentent la mobilité des valeurs patrimoniales et, dès lors, le risque d'être utilisés à des fins de blanchiment. A l'inverse, les produits d'assurance qui prévoient le paiement régulier des primes ou le versement d'une rente sur un laps de temps prolongé présentent un risque peu élevé.

Un risque élevé est associé à des produits d'assurance avec *insurance wrapper*. Il s'agit d'un produit d'assurance pour lequel une compagnie d'assurance gère un compte auprès d'un institut financier qui sert de dépôt des valeurs patrimoniales versées en faveur d'une assurance-vie conclue par le client. En effet, dans ce cas, des valeurs mobilières appartenant au client servent souvent de prime unique lors de la conclusion de l'assurance-vie. Or, lors de cette opération, même si le client peut dans certains cas garder une influence sur la gestion des valeurs mobilières, le titre de propriété des valeurs investies est formellement transféré à la compagnie d'assurance, réduisant de cette manière la transparence par rapport à l'ADE réel des valeurs patrimoniales utilisées. Pour cette raison, en 2010, la FINMA a renforcé la réglementation pour les assurances-vie avec gestion de compte et dépôt séparée, demandant aux instituts financiers dépositaires de valeurs patrimoniales utilisées pour ce genre de produits d'assurance de rechercher l'ADE des valeurs patrimoniales impliquées, ce qui a dès lors réduit le risque pour le secteur¹³¹.

Les compagnies d'assurances peuvent employer des intermédiaires d'assurance ou *brokers* pour vendre leurs produits¹³². Dans ces cas, une partie des obligations de diligence sont remplies sur place lors de la vente du produit, notamment l'identification du cocontractant. Toutefois, la surveillance en vue du respect des devoirs de diligence découlant de la LBA dans leur ensemble est assurée par un service centralisé de compliance de l'intermédiaire financier, qui procède à des vérifications en fonction du risque que le cas d'espèce présente. A cet égard, il n'y a pas d'indices que les produits d'assurances vendus par des intermédiaires d'assurance comportent un risque supérieur.

¹³¹.Communication de la FINMA 18 (2010), Traitement des assurances-vie avec gestion de compte/dépôt séparée.

¹³² L'intermédiaire d'assurance est défini à l'art. 40 de la LSA. En vertu de l'art. 42 LSA, la FINMA tient un registre des intermédiaires d'assurance, qui est public.

Typologies

A. Lors d'un contrôle périodique, le service compliance d'une compagnie d'assurances a constaté qu'une personne avec laquelle elle avait conclu une assurance-vie était accusée de corruption à l'étranger. En contrepartie au paiement d'une prime unique lors de la conclusion de l'assurance, il avait été convenu qu'une rente annuelle serait versée sur un compte bancaire en Suisse en faveur d'un tiers préalablement désigné, les obligations découlant du contrat prenant fin avec la mort du preneur d'assurance. Des paiements ont été effectués pour quatre années consécutives. Le soupçon que les fonds concernés étaient d'origine criminelle n'ayant pu être étayé par le MROS, la communication n'a pas été transmise aux autorités pénales.

B. Une assurance a signalé au MROS sa récente relation d'affaires avec X, qui avait souscrit une assurance sur la vie avec une prime unique (déjà versée) et une prestation en cas de décès. Selon X, la conclusion de cette assurance s'inscrivait dans le contexte de l'achat de parcelles de terrain. Les recherches effectuées par la compagnie d'assurance ont notamment mis en évidence le fait que la valeur de la prime unique était nettement supérieure au prix des parcelles figurant sur l'acte de vente. La compagnie a en outre trouvé des articles de journaux faisant mauvaise presse à X. L'intermédiaire financier soupçonnait que la conclusion de l'assurance vie serve à la commission d'une escroquerie ou à l'obtention par gage d'un crédit de financement. Suite à ses recherches, le MROS a découvert que X possédait un casier judiciaire chargé, notamment dans le domaine de la falsification de documents et de l'escroquerie. L'autorité pénale compétente a ouvert une enquête.

Evaluation

Les mesures quantitatives suggèrent un risque faible dans ce secteur, notamment en raison de la complexité limitée des cas recensés, le facteur de risque principal résidant au niveau des montants importants susceptibles d'être blanchis à travers les produits financiers proposés. En effet, les valeurs patrimoniales pouvant être blanchies à travers le secteur sont importantes, se situant en moyenne entre 300 000 et 400 000 francs suisses. Les infractions préalables de corruption et d'appartenance à une organisation criminelle, identifiées en Suisse comme menaces principales à côté des escroqueries et des abus de confiance, constituent les infractions préalables les plus présentes dans le secteur.

Le schéma de détection dans le secteur se montre assez sophistiqué, prenant en compte plusieurs sources et motifs de soupçon, notamment des analyses internes concernant l'arrière-fond économique des clients. Aussi, de manière générale, le dispositif de surveillance et de régulation mis en œuvre par les organismes et autorités d'autorégulation et de surveillance démontre une capacité suffisante d'adaptation et d'identification précise des risques de la part des acteurs du secteur, notamment par rapport à la nécessité d'identifier les ADE réels, le niveau de formation des intermédiaires financiers soumis à la LBA étant suffisant.

Etant donné que les intermédiaires financiers du secteur sont soumis au dispositif de la LBA et vu les risques sectoriels se situant à un niveau minimal, la réglementation pour le secteur peut être considérée comme suffisante. Le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme sera en outre complété par la mise en œuvre de nouvelles dispositions introduites dans la loi en vertu des recommandations révisées du GAFI, en particulier par des mesures visant à améliorer la transparence des personnes morales et le renforcement des obligations des intermédiaires financiers quant à l'identification des ADE des personnes morales. Le dispositif n'appelle dès lors pas de mesures réglementaires supplémentaires.

Menaces				
	Assurances			
				Vulnérabilités

7.1.5 Avocats et notaires

Les avocats et notaires ne sont soumis aux obligations de la LBA que dans la mesure où ils exercent une activité d'intermédiation financière pour le compte d'un client (art. 2, al. 3, LBA). Pour déterminer si l'activité dépasse le cadre classique de ces professions juridiques, un examen au cas par cas est souvent nécessaire¹³³.

Contrairement à d'autres pays, le système suisse prévoit la communication directe des soupçons de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme de la part des avocats et notaires au MROS. Aucun « filtre protecteur »¹³⁴ – i.e. un organe intermédiaire qui se prononcerait sur le bien-fondé de la communication de soupçon, notamment sous l'angle du secret professionnel de l'avocat – n'est prévu. Le Conseil fédéral a refusé une telle proposition considérant « qu'il appartient aux avocats et notaires eux-mêmes de distinguer, dans le cadre de leur pratique et dans chaque cas d'espèce, s'il s'agit d'une affaire liée à leur activité principale ou accessoire »¹³⁵. Cette position correspond à la particularité du système suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement de terrorisme, à savoir la responsabilisation directe des intermédiaires financiers.

Du point de vue quantitatif, l'analyse des communications de soupçon émises par le secteur entre 2004 et 2014 montre une menace réelle restreinte, se situant à hauteur d'environ 1 % de l'ensemble des communications. A cet égard, il convient de préciser que, pour les avocats et notaires, l'activité d'intermédiation financière constitue une activité accessoire. A rappeler encore que, s'agissant de professionnels du droit, le seuil de soupçon peut être plus élevé que pour d'autres secteurs de la finance.

Les communications de soupçon proviennent en grande majorité des centres financiers principaux de la Suisse, à savoir des cantons de Genève, de Zurich et du Tessin. Le degré de complexité des communications est élevé notamment à cause d'une importante implication de sociétés de domicile dans les relations communiquées par ce secteur. Ainsi, parmi le nombre peu élevé de communications, dans plus de 40 % des communications de soupçon transmises par des avocats et notaires, au moins une société de domicile a été impliquée. De même, une très grande majorité des clients visés par les communications est domiciliée à l'étranger (tableau 11).

Tableau 11: Comparaison, avec d'autres secteurs, du degré de complexité et du domicile du cocontractant

	Implication de sociétés de domicile	Domicile du client à l'étranger
Avocats et notaires	40.1%	80.0%
Fiduciaires	26.8%	88.8%
Gérants de fortune	36.0%	91.2%
Banques	22.1%	67.0%
Total des intermédiaires financiers	17.1%	54.0%

L'analyse du nombre de communications de soupçon montre en outre que les PPE privilégient les avocats et notaires pour certaines de leurs activités financières en Suisse, augmentant ainsi la vulnérabilité du secteur (tableau 12).

¹³³ L'OIF précise plus en détails les activités soumises à la LBA, le principe étant qu'il s'agit d'activités qui impliquent un pouvoir de disposition sur ou de participation à des valeurs patrimoniales, par exemple dans les cas de consignations contractuelles, dans la mesure où les compétences juridiques spécifiques ne sont pas nécessaires pour l'exécution du contrat, ou si l'avocat effectue lui-même des transactions dans le but de constituer une société. Cf. également la Circulaire de la FINMA 2011/1 sur l'activité d'intermédiaire financier au sens de la LBA, en particulier les Cm 114 à 123 s'agissant des avocats et notaires.

¹³⁴ Voir à ce sujet l'affaire Michaud c. France – Arrêt CEDH du 6 décembre 2012.

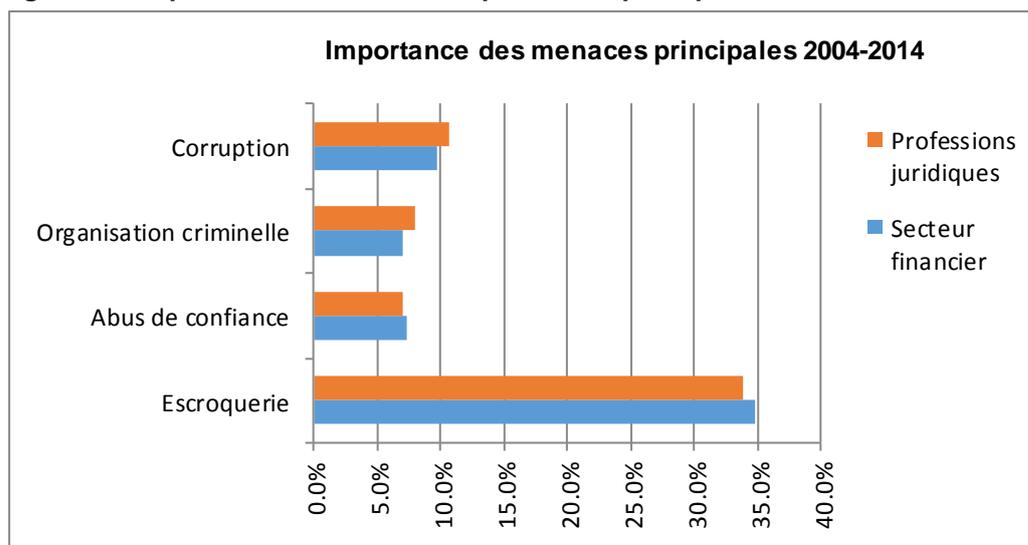
¹³⁵ Message du 17 juin 1996 relatif à la loi fédérale concernant la lutte contre le blanchissage d'argent dans le secteur financier, FF 1996 1057, pp. 1088-1089.

Tableau 12: Comparaison avec d'autres secteurs de l'implication de PPE

	PPE
Avocats et notaires	24.6%
Fiduciaires	12.7%
Gérants de fortune	8.9%
Banques	12.5%
Total des intermédiaires financiers	10.4%

A côté de l'escroquerie et l'abus de confiance, les infractions préalables portant sur la corruption et l'appartenance à une organisation criminelle sont plus importantes pour ce secteur en comparaison avec l'ensemble du secteur financier (figure 57).

Figure 57: Répartition des infractions préalables principales 2004-2014



L'utilisation répandue des sociétés de domicile ainsi que l'implication plus fréquente de PPE dans les relations entretenues par les acteurs de ce secteur, semblent démontrer une menace importante liée à la corruption impliquant des PPE: en effet, 43,9 % des cas impliquant ce type de clientèle portent sur des actes de corruption présumée contre 10,3 % de cas signalés pour abus de confiance, 6,5 % pour appartenance à une organisation criminelle et seulement 5,1 % pour escroquerie.

Concernant la clientèle PPE, les avocats et notaires sont en grande partie employés à la gestion de comptes de sociétés commerciales ou de fondations détenues par ces dernières ainsi qu'à la gestion des cartes de crédit, notamment auprès de banques de gestion privée suisses ou de succursales de banques étrangères dépositaires des avoirs.

Quelques cas seulement proviennent des notaires actifs aussi dans l'achat et la vente de biens immobiliers, déployant ainsi une activité d'intermédiation financière au sens de la LBA qui n'est pas spécifique à l'exercice de la fonction notariale.

Typologies

A. Une étude d'avocats est contactée par X, qui s'annonce comme le gérant de la société Y sise à l'étranger. X explique avoir été en affaires avec la société suisse Z et lui avoir livré des marchandises. La société Z serait donc débitrice d'un important montant envers la société Y. X souhaite que l'étude d'avocats s'occupe de réceptionner sa créance, que Z versera par plusieurs tranches, et la lui transfère. L'étude d'avocats a reçu un premier chèque, sur lequel figurent des informations douteuses. L'analyse du MROS a mis en évidence le fait que Z n'a jamais été en affaires avec la société Y, respectivement X. Ce dernier a vraisemblablement tenté d'escroquer l'étude d'avocats à l'aide d'un chèque falsifié. Aucun dommage n'ayant été réalisé et l'auteur se trouvant à l'étranger, le MROS a procédé au classement de l'affaire tout en la signalant à son homologue étranger.

B. X, ancien directeur d'un établissement de gestion de fonds étranger semi-étatique a créé, avec le concours du gérant d'affaires Z, la société Y via une étude d'avocats. X a assuré qu'en raison de son ancienne fonction politiquement exposée, il avait toujours dû déclarer tous ses revenus. Partant, il a assuré que le fonds de capitalisation de sa société Y sise en Suisse était déclaré. Or, un scandale a éclaté dans le pays de résidence de X, dans lequel plusieurs personnes dont X étaient mises en

cause. X aurait abusé de sa fonction de diverses manières, et aurait perçu des avantages indus. Au vu de ces éléments, l'étude d'avocats a décidé de signaler sa relation d'affaires. Les recherches du MROS ont notamment identifié Z comme étant déjà inscrit dans la base de données anti-blanchiment d'argent. Le cas a été transmis au ministère public compétent, qui a ouvert une procédure pénale.

En ce qui concerne la détection des cas suspects, les avocats et notaires s'appuient presque exclusivement sur des informations de tiers, notamment des injonctions judiciaires ou des articles de presse. Etant donné que ces articles sont souvent détectés tardivement, l'infraction préalable de corruption ne peut être établie que très difficilement en l'absence d'un changement politique durable dans les régimes concernés. La simplicité du schéma de détection contraste dès lors avec la nature complexe des cas suspects se présentant dans le secteur.

Evaluation

Les mesures quantitatives montrent un risque élevé dû à la complexité élevée des relations d'affaires dans le secteur, notamment en raison de l'implication de constructions juridiques qui sont susceptibles de faire appel aux services et conseils spécialisés de la profession. Les avocats et notaires en Suisse se voient en premier lieu exposés à un risque de blanchiment donnant suite à des actes de corruption commis à l'étranger, en raison de la présence de PPE étrangères parmi leurs clients. Dans ces cas, les montants incriminés sont environ trois fois supérieurs à ceux du secteur bancaire. Dans ce contexte, la profession semble particulièrement vulnérable quand il s'agit de clients qui sont susceptibles d'être impliqués dans l'attribution de marchés publics, notamment pour le négoce de matières premières. Comparés notamment aux banques, les avocats et notaires agissant comme intermédiaires financiers disposent de ressources et moyens de détection et d'investigation plus limités des cas suspects, notamment pour l'analyse transactionnelle, s'appuyant à cet égard sur les intermédiaires financiers bancaires.

La mise en œuvre de nouvelles dispositions introduites dans la loi en vertu des recommandations révisées du GAFI complètera le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme pour le secteur, en particulier par des mesures visant à améliorer la transparence des personnes morales, le renforcement des obligations de tous les intermédiaires financiers impliqués dans une relation d'affaires quant à l'identification des ADE des personnes morales ainsi que par l'extension de la définition des PPE aux PPE nationales et PPE d'organisations intergouvernementales. Ainsi, au vu des dispositions et contrôles prévus par la LBA incombant à tous les intermédiaires financiers impliqués dans une relation d'affaires, le dispositif n'appelle pas de mesures réglementaires supplémentaires.

Menaces				
			Avocats et notaires	
	Vulnérabilités			

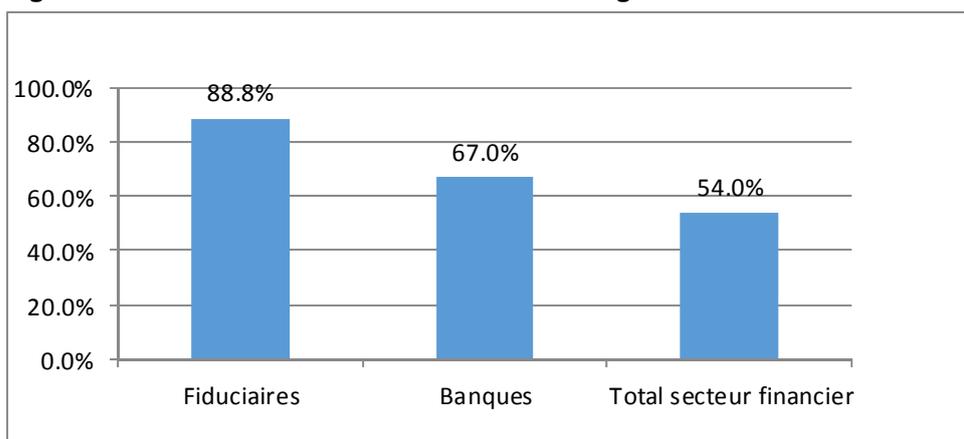
7.1.6 Fiduciaires

L'activité de fiduciaire recouvre un ensemble de domaines très divers dont certains sont soumis au dispositif de la LBA (art. 2, al. 3, LBA et Circulaire de la FINMA 2011/1 sur l'activité d'intermédiaire financier au sens de la LBA, Cm 124 à 127). En 2013, le nombre de fiduciaires assujetties en raison de leur activité d'intermédiation financière était d'environ 1900. A noter que la taille des entreprises fiduciaires soumises à la LBA peut varier considérablement.

Les fiduciaires interviennent souvent dans la création et/ou l'administration de sociétés de domicile et/ou de trusts. Même s'il faut souligner que ces structures sont globalement utilisées conformément à la législation en vigueur, force est de constater qu'elles sont propres à fournir des moyens de dissimulation des avoirs ou des transactions financières, en premier lieu pour des raisons fiscales. En même temps, ces structures peuvent servir à dissimuler des valeurs patrimoniales d'origine criminelle. Dans ce contexte, le secteur des fiduciaires s'expose d'abord à la phase II du cycle de blanchiment – l'empilage – qui permet de dissimuler et de transférer des valeurs patrimoniales d'origine criminelle, sans qu'elles soient détectées, dans le but de les intégrer dans l'économie réelle (phase III).

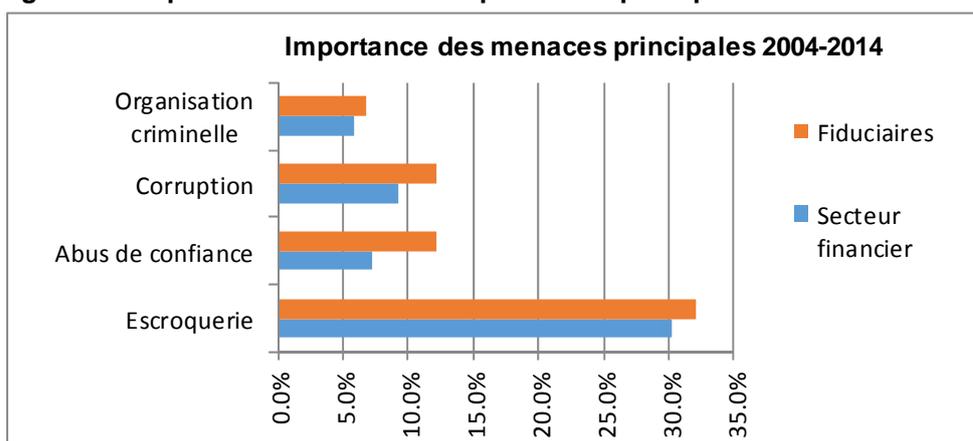
L'analyse des communications de soupçon des fiduciaires par rapport au domicile des cocontractants (figure 58) et des ADE (figure 60) montre que les infractions préalables sont commises principalement à l'étranger (presque neuf cas sur dix). Sur la base de ce critère, ce secteur s'expose ainsi à un risque élevé. Le graphique ci-après montre le décalage entre le secteur fiduciaire et le secteur bancaire en ce qui concerne le lieu de commission des infractions préalables.

Figure 58: Domicile des cocontractants à l'étranger 2004-2014



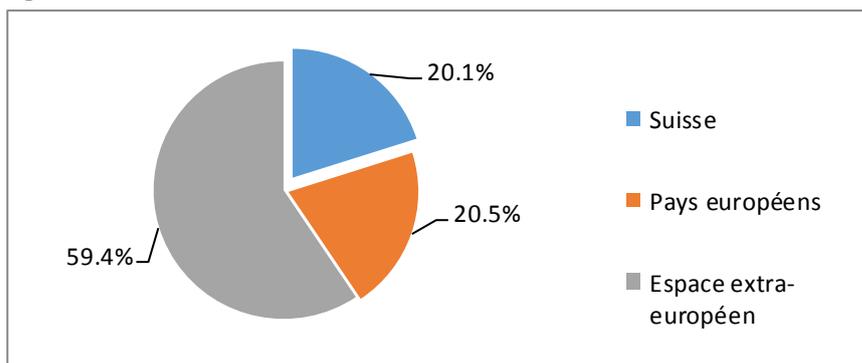
En outre, concernant les infractions préalables, on retrouve dans l'analyse de ce secteur les menaces principales, à savoir l'escroquerie, l'abus de confiance, la corruption et l'appartenance à une organisation criminelle. Ces infractions, qui sont déjà bien prononcées dans le secteur financier dans son ensemble, le sont encore plus dans le secteur des fiduciaires (figure 59).

Figure 59: Répartition des infractions préalables principales 2004-2014



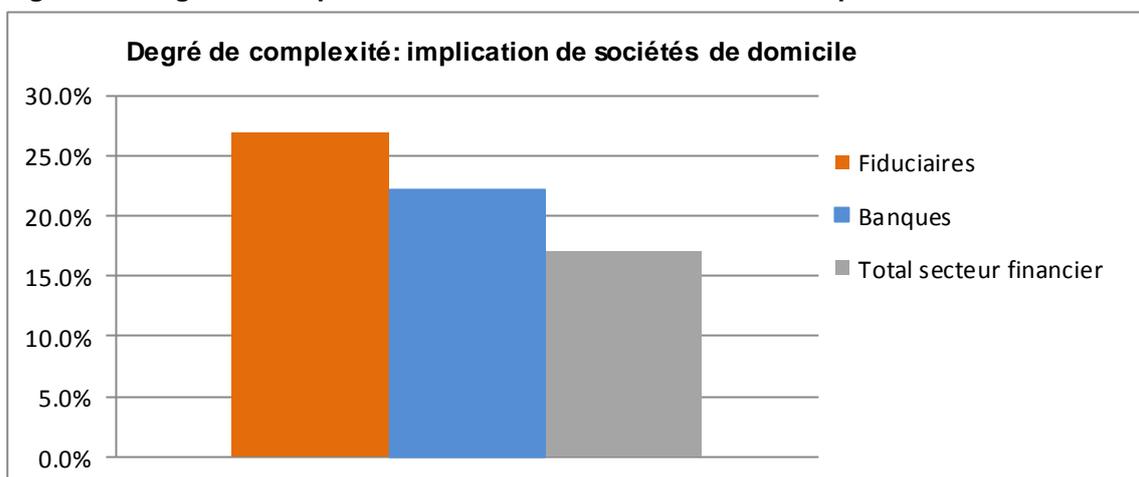
Les valeurs patrimoniales suspectées d'être d'origine criminelle dans le secteur des fiduciaires proviennent majoritairement de l'espace extra-européen ainsi que de certains pays européens, notamment limitrophes (figure 56).

Figure 60: Domicile des ADE 2004-2014



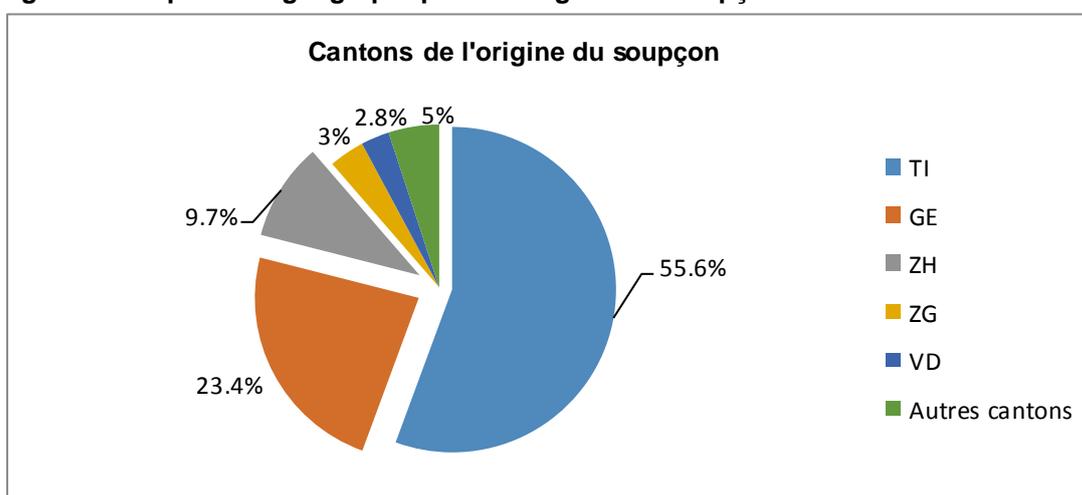
Les cas suspects communiqués par les fiduciaires montrent une complexité plus élevée que ceux observés dans le secteur bancaire et même dans le secteur financier pris dans son ensemble. A ce titre, presque 27 % des communications de soupçon indiquent l'implication d'au moins une société de domicile (figure 57). Les informations obtenues auprès du secteur confirment ce constat. En effet, selon certaines estimations, entre 20 et 25 % des relations d'affaires des fiduciaires en Suisse comportent des activités fiduciaires en lien avec des sociétés de domicile ou des trusts.

Figure 61: Degré de complexité des relations d'affaires communiquées 2004-2014



Du point de vue de la répartition géographique, les fiduciaires du canton du Tessin s'exposent à une plus grande menace, suivies par les fiduciaires implantées dans les cantons de Genève et Zurich et, dans une moindre mesure, les intermédiaires financiers implantés dans les cantons de Zoug et Vaud (figure 62).

Figure 62: Répartition géographique de l'origine des soupçons



Typologies

A. Une société fiduciaire a communiqué au MROS que l'un de ses cocontractants lui avait signalé, après trois ans, n'être pas l'ADE des valeurs patrimoniales qu'il lui avait confiées. Les recherches ont permis de constater que le vrai bénéficiaire des fonds était soupçonné à l'étranger d'une infraction qui n'était pas un crime selon le droit suisse. Etant donné qu'il ne s'agissait pas d'une infraction préalable au blanchiment d'argent selon le droit suisse, cette communication de soupçon a été classée au MROS.

B. Trois personnes ont demandé à une fiduciaire de leur offrir ses services dans le cadre d'une transaction concernant l'achat et la vente d'actions d'une société. Le vendeur avait acquis les actions des mêmes personnes qui, six mois plus tard, demandaient de les racheter. Une fois la transaction effectuée, le vendeur a demandé à la fiduciaire de déposer la somme reçue, fruit de la vente d'actions, auprès de la société fiduciaire. La fiduciaire a ainsi ouvert un compte auprès d'une banque. Celle-ci a effectué les vérifications sur l'ADE des fonds et les a bloqués. Selon les recherches du MROS, le vendeur faisait l'objet d'une enquête à l'étranger pour appartenance à une organisation criminelle. L'un des acheteurs était connu par les autorités de poursuite pénale suisses dans le cadre d'une procédure ouverte pour vol, fraude et recel. Ce cas a été transmis auxdites autorités de poursuite afin, le cas échéant, de réunir les procédures.

C. Une PPE étrangère s'est adressée à une fiduciaire suisse afin d'augmenter la confidentialité d'une structure qu'elle avait créée dans le but de payer moins d'impôts sur deux de ses propriétés. Ainsi, à la demande de ce client, la fiduciaire suisse a créé un trust qui chapeautait ladite structure. Une année plus tard, de nombreux médias ont diffusé l'information selon laquelle un mandat d'arrêt international avait été émis à l'encontre de la PPE. Selon les recherches de la fiduciaire suisse, son client était accusé d'avoir détourné des sommes importantes en abusant de sa position. L'analyse du MROS a permis de constater que la structure confidentielle mise sur pied par la PPE soulevait des doutes sérieux quant au but pour lequel elle avait été créée. En particulier, elle pouvait être utilisée pour cacher des fonds d'origine criminelle. Après analyse, le MROS a transmis la communication aux autorités de poursuite pénale compétentes, qui ont ouvert une procédure pour blanchiment d'argent.

Le degré de complexité élevé dans le secteur des fiduciaires contraste avec le schéma de détection. La majorité des communications de soupçon trouvent leur origine dans des articles de presse. Les motifs de soupçon basés sur l'arrière-plan économique et transactionnel sont rares. Il faut préciser que les fiduciaires n'ont souvent pas les possibilités techniques pour vérifier directement les transactions ou pour utiliser des moyens de détection automatiques. Cela est dû principalement aux coûts élevés de ces systèmes. Dans ce contexte, le secteur est d'autant plus vulnérable dans le cas de transactions en chaîne, impliquant plusieurs sociétés de domicile ou autres constructions juridiques complexes et des transactions sur des comptes de passage.

Evaluation

Les mesures quantitatives suggèrent un niveau de risque élevé, notamment en raison de la complexité des cas signalés et du lieu de commission des infractions préalables qui se trouve en grande majorité à l'étranger.

Les activités fiduciaires étant très diversifiées, l'analyse démontre en effet que la menace concerne certaines activités spécifiques proposées par un nombre limité de fiduciaires spécialisées, notamment celles qui impliquent des relations d'affaires avec des ADE domiciliés à l'étranger. Une grande majorité des infractions préalables présumées est commise à l'étranger, ce qui réduit d'autant l'efficacité du dispositif au niveau de la prévention et de la répression dans ce secteur. Cependant, les actes de blanchiment sont le plus souvent commis dans des pays européens, notamment limitrophes, avec lesquels la voie de l'entraide judiciaire internationale peut être utilisée de manière efficace.

La mise en œuvre de nouvelles dispositions introduites dans la LBA en vertu des recommandations révisées du GAFI complètera le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme pour ce secteur. Il s'agit en particulier des mesures visant à améliorer la transparence des personnes morales, y compris l'extension de l'obligation d'enregistrement des fondations de famille et des fondations ecclésiastiques, le renforcement des obligations pour tous les intermédiaires financiers impliqués dans une relation d'affaires quant à l'identification des ADE des personnes morales, l'extension de la définition des PPE aux PPE nationales et PPE d'organisations intergouvernementales ainsi que l'introduction d'une infraction préalable portant sur la fiscalité directe. Le dispositif n'appelle dès lors pas de mesures réglementaires supplémentaires.

Menaces				
			Fiduciaires	
	Vulnérabilités			

7.1.7 Maisons de jeu

Les maisons de jeu suisses sont assujetties au dispositif de la LBA, en vertu de l'art. 2, al. 2, let. e. Parallèlement, elles sont soumises à la LMJ et à l'ordonnance 24 septembre 2004 sur les maisons de jeu (OLMJ)¹³⁶. La surveillance des casinos dans le domaine de la LBA est assurée par la CFMJ.

De par la nature de leurs activités, les casinos présentent une menace potentielle d'être utilisés pour blanchir de l'argent en raison des opportunités qu'ils offrent permettant d'injecter rapidement d'importants volumes d'espèces dans le circuit économique ordinaire. A cette fin, les casinos permettent en premier lieu de réaliser la première phase du processus de blanchiment dite « de placement », par exemple en transformant les fonds de l'état de billets (monnaie fiduciaire) à l'état de chèques (monnaie scripturale), le procédé minimal consistant à échanger des coupures incriminées contre des coupures neutres. Pour réaliser cette première transformation, les blanchisseurs ont souvent recours à des hommes de paille. Pour cacher la propriété réelle des fonds, les blanchisseurs sont prêts à perdre une partie de leur mise en échange d'un titre d'apparence plus légitime. En comparaison, dans la seconde phase dite « d'empilage », les blanchisseurs utiliseront davantage les services financiers proposés par les casinos, tandis que dans la troisième phase dite « d'intégration », ils viseront plutôt le contrôle total d'un casino. En corrélation avec ces trois phases du processus de blanchiment d'argent, l'évaluation des risques de ce secteur se fera à trois niveaux: au premier niveau de risque se trouve le joueur, au second niveau, l'utilisation des services financiers du casino et au troisième niveau, l'utilisation d'un casino en tant que société écran (*front company*).

Au premier niveau de risque, le jeu au casino est utilisé comme prétexte pour justifier un accroissement patrimonial qui est en réalité d'origine criminelle. En particulier, la personne souhaitant blanchir des capitaux cherchera à justifier le fait d'injecter un montant inhabituellement élevé dans les circuits financiers, par exemple auprès d'un établissement bancaire, par des gains obtenus au casino. Une seconde technique consiste à utiliser les services de change du casino afin de changer des billets de banque originaux provenant d'un crime contre des billets neutres. Afin de faire face à ce risque, les casinos sont soumis à la LBA et à l'ordonnance de la CFMJ du 12 juin 2007 sur le blanchiment d'argent (OBA CFMJ)¹³⁷, qui prévoient un certain nombre d'obligations de diligence relatives aux clients qui fréquentent le casino, telles que: l'obligation de vérifier l'identité du cocontractant; l'obligation d'identifier l'ADE; l'obligation de renouveler ces deux types de vérification; l'obligation particulière de clarification; l'obligation d'établir et de conserver des documents; l'obligation de prendre des mesures organisationnelles, et, enfin, en cas de soupçon de blanchiment d'argent, l'obligation de faire une communication au MROS.

L'analyse des communications de soupçon suggère une menace réelle pour les procédés principaux suivants:

- le client procède à un achat ou à une succession d'achats de jetons avec de l'argent incriminé, puis joue très peu et se fait rembourser avant de quitter la maison de jeu;

¹³⁶ RS 935.521

¹³⁷ RS 955.021

- des clients achètent des jetons pour des montants importants, mais ne jouent que très peu. Ils partagent le solde des jetons avec d'autres personnes qui les accompagnent, de sorte que lors de la demande de remboursement, ils se situent en-dessous des seuils de recensement et d'identification (*smurfing*), parfois en utilisant des documents falsifiés.

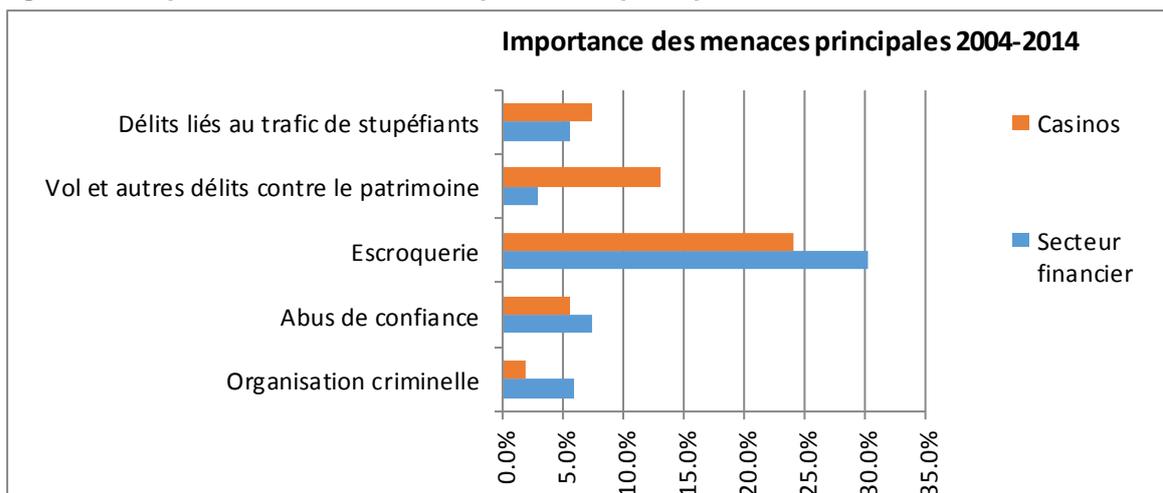
Au deuxième niveau de risque, un casino peut attirer les blanchisseurs en raison des services financiers qu'il offre à ses joueurs, sous forme de dépôts ou de comptes clients, ou des moyens de transferts internationaux. Or, pour les casinos suisses, ce risque est très faible: d'une part, la réglementation sur les maisons de jeu prévoit que, lorsqu'un compte est ouvert, l'argent qui est déposé sur ce compte ne peut être versé que par une banque provenant d'un pays membre du GAFI. Une alimentation du compte en argent comptant ou par un tiers n'est donc pas possible. De même, un éventuel solde ne peut être remboursé qu'après de la banque ayant procédé au virement initial. D'autre part, en ce qui concerne les dépôts de jetons, seuls les gains de clients peuvent y être placés. Enfin, seuls les jetons provenant du casino même y sont jouables. Aucun jeton d'une autre provenance ne peut être échangé contre de l'argent liquide. Par ailleurs, une maison de jeu ne peut accorder ni prêts ni avances, et ne peut pas établir d'attestation de gain pour les joueurs. Elle ne peut pas non plus émettre ni accepter des chèques au porteur. Lorsqu'elle émet un chèque au nom du joueur, elle doit y ajouter la mention suivante: « Ce document n'atteste ni d'une mise, ni d'un gain ». En pratique, seul un petit nombre de casinos offre des dépôts de jetons.

Au troisième niveau de risque, l'utilisation abusive des casinos consiste en une instrumentalisation de la direction ou de certains employés occupant des postes clés au moyen de la corruption. Pour contrer cette éventualité, la législation suisse sur les maisons de jeu prévoit une série de dispositions cumulatives très strictes : d'une part, les conditions d'octroi de la concession permettent d'identifier les intérêts qui se trouvent derrière les exploitants et de connaître les ADE des casinos. En particulier, le requérant et les porteurs de parts doivent avoir une bonne réputation et avoir établi l'origine licite des valeurs patrimoniales à leur disposition¹³⁸. Ainsi, du fait que les détenteurs d'une concession, les membres de la direction ainsi que les employés font l'objet d'un examen approfondi et sont surveillés tout au long de la durée de la concession, le risque que le casino ne serve de *front company* pour blanchir de l'argent est très faible. D'autre part, les modalités d'imposition prévues par la législation suisse rendent les casinos peu attractifs pour ceux qui seraient tentés d'y blanchir de l'argent à grande échelle: en sus des impôts ordinaires sur les sociétés, les casinos sont en effet soumis à un impôt sur le produit brut des jeux dont le taux se situe dans une fourchette allant de 40 % à 80 %.

L'analyse des communications de soupçon et des infractions préalables présumées montre que les actes de blanchiment d'argent dans le secteur des casinos sont surtout liés à la première phase et au premier niveau, impliquant en premier lieu des fonds issus du trafic de stupéfiants ainsi que des vols et d'autres délits contre le patrimoine, portant en moyenne sur des montants de moins de 10 000 francs suisses. Les infractions préalables d'escroquerie et d'abus de confiance, davantage liées à la deuxième phase du blanchiment d'argent, sont sous-représentées dans ce secteur par rapport au secteur financier dans son ensemble, tout comme l'appartenance à une organisation criminelle (figure 63).

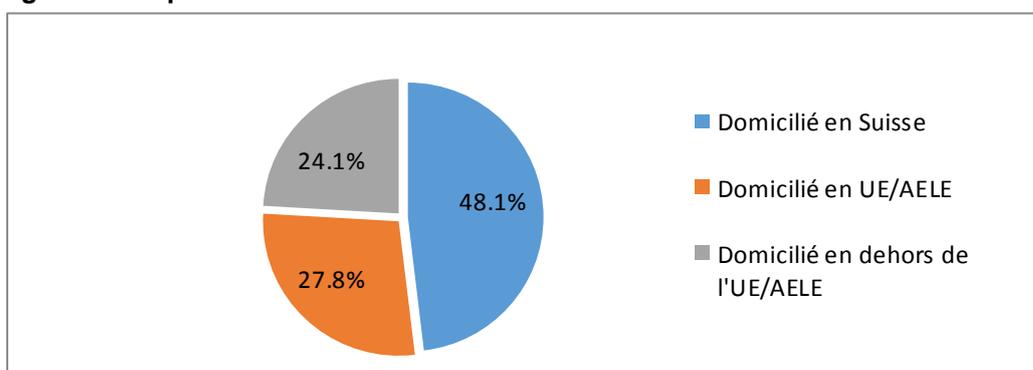
¹³⁸ Sont réputés ADE les personnes dont la participation directe ou indirecte au capital est supérieure ou égale à 5 % du capital, ainsi que les personnes ou groupes de personnes liées par une convention de vote, dont la participation égale ou dépasse 5 % de tous les droits de vote (art. 4, al. 1, OLMJ). Les personnes détenant une telle participation doivent également fournir à la commission une déclaration précisant si elles détiennent cette participation pour leur propre compte ou à titre fiduciaire pour le compte de tiers et si elles ont accordé sur celle-ci des options ou d'autres droits de nature semblable (art. 4, al. 2, OLMJ).

Figure 63: Répartition des infractions préalables principales 2004-2014



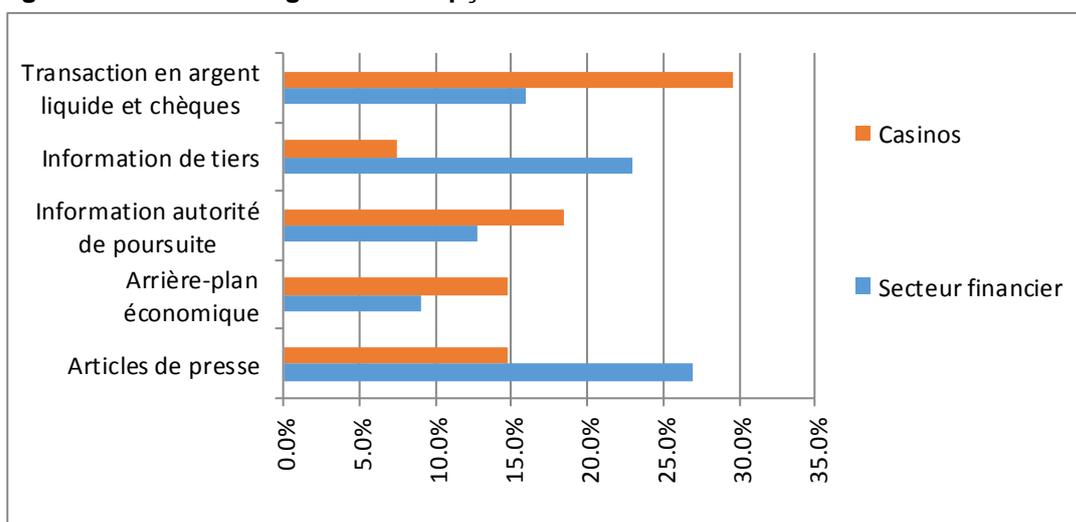
Quant à l'origine de la menace, la majorité des personnes suspectées est domiciliée en Suisse ou dans des pays européens limitrophes (figure 64).

Figure 64: Répartition du domicile des cocontractants 2004-2014



Pour les délits liés au trafic de stupéfiants, la proportion des acteurs incriminés domiciliés en Suisse est plus importante encore, tandis que les cas d'escroquerie et d'abus de confiance sont davantage internationaux. Dans le secteur des casinos, les motifs de soupçon sont majoritairement liés à des transactions en argent liquide et des chèques, des informations en provenance d'autorités de poursuite et des doutes sur l'arrière-plan économique des clients (figure 65).

Figure 65: Motifs et origine des soupçons 2004-2014



Typologies

A. Le casino a remarqué deux personnes, un client et une cliente, qui jouaient très peu et qui avaient échangé plusieurs liasses de billets de 100 francs en billets de 1000 francs, pour un total de 18 000 francs suisses. Quand la cliente a été interrogée sur l'origine des fonds, le client qui l'accompagnait a quitté précipitamment le casino. Lors d'une visite ultérieure, la cliente a informé un employé du casino que son partenaire avait été arrêté entre-temps par la police pour vol et trafic de stupéfiants. Suite à cela, le casino a envoyé une communication de soupçon au MROS qui l'a transmise à un ministère public cantonal. Lors de l'audition par le ministère public cantonal, le client a avoué avoir changé de l'argent liquide pour le compte d'un *dealer* de stupéfiants.

B. Un client a voulu se faire rembourser une grande partie des jetons achetés pour 10 000 francs suisses après 1½ heure de jeu seulement. Des recherches effectuées par le casino à l'aide de banques de données et d'internet ont révélé que ce client faisait l'objet, avec deux autres personnes d'un même parti politique, d'une accusation de trafic d'influence au niveau d'une administration européenne. Le client est un entrepreneur possédant un ensemble d'établissements de restauration. Or, en l'absence d'éléments concrets indiquant une origine criminelle des fonds joués au casino, en sus du fait que le trafic d'influence ne constitue pas une infraction préalable pour blanchiment d'argent en Suisse, la communication n'a pas été transmise à une autorité pénale par le MROS.

Evaluation

Les mesures quantitatives montrent un risque peu élevé, notamment en raison de la faible complexité des cas signalés. En effet, grâce au dispositif législatif sur les maisons de jeu, les risques de blanchiment d'argent dans ce secteur se concentrent presque uniquement sur la phase I du cycle de blanchiment, les risques concernant les phases II et III étant très faibles, notamment en raison des services financiers limités que les casinos sont en droit de proposer et des conditions très strictes d'octroi de la concession. La surveillance exercée par la CFMJ est efficace et complète, cette dernière étant responsable de l'application de l'ensemble de la législation sur les maisons de jeux, comprenant à la fois la surveillance permanente du respect des conditions d'octroi de la concession et les dispositions sur la lutte contre le blanchiment.

Le niveau de formation dans le secteur est généralement suffisant. En revanche, la concurrence accrue avec les casinos en ligne et les casinos concurrents à l'étranger qui profitent de dispositifs d'application plus souples, crée une vulnérabilité au niveau de la mise en œuvre du dispositif: sous pression économique grandissante, les casinos varient entre eux en termes de ressources mises à contribution, qui dépendent de leur taille et de leur situation économique.

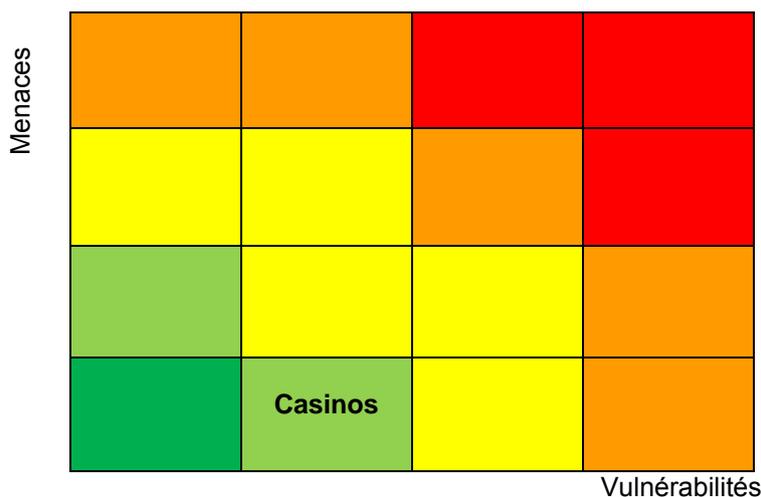
L'apparition de nouveaux risques dans le secteur des casinos est surtout liée aux jeux de hasard proposés par des casinos en ligne, qui ne sont pas autorisés en Suisse pour le moment et ne sont donc pas soumis au dispositif de la LBA. Or, la CFMJ étudie actuellement les mesures applicables aux casinos en ligne, en vue de l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les jeux d'argent (LJAr) en 2018, qui règlera pour la Suisse d'une manière exhaustive tous les jeux d'argent, les loteries aussi bien que les casinos et les casinos en ligne.

Le concept de surveillance et de contrôle retenu par le législateur part de l'idée qu'il est préférable, pour des raisons de coûts et d'efficacité, de confier les tâches de contrôle et de surveillance continue aux exploitants de maisons de jeu plutôt que de faire effectuer par la Confédération la surveillance continue de l'exploitation des jeux et des transactions financières qui y sont liées. Toutefois, il appartient aux autorités compétentes en matière de concessions et de surveillance de vérifier rigoureusement que les conditions d'octroi de la concession sont remplies, de veiller à ce qu'elles continuent à être respectées pendant la durée de la concession et d'évaluer continuellement la qualité et l'efficacité du système de contrôle interne des maisons de jeu relatif à l'exploitation des jeux et à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. L'autorité procède à des contrôles sur place périodiques par sondage. Un accent est mis sur la vérification des mesures internes de surveillance et de contrôle des casinos. Dans le domaine de la LBA, les casinos font l'objet au moins une fois par année d'une inspection. Les résultats de ces inspections sont communiqués aux casinos avec des demandes de prise de mesures correctives dans un délai imposé, et font, le cas échéant, l'objet d'une inspection ultérieure.

Les casinos sont en outre tenus de faire contrôler leurs comptes annuels par un organe de révision. Ce dernier établit un rapport explicatif à l'intention de la CFMJ, dans lequel il doit non seulement présenter clairement la situation patrimoniale du casino, mais également formuler son avis sur le respect des conditions financières d'octroi de la concession, ainsi que sur le respect par la maison de jeu des obligations de diligence LBA.

En cas d'infractions ou d'irrégularités, la CFMJ ordonne les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal ou à la suppression de l'irrégularité. Elle peut également prononcer des sanctions administratives lorsque la concessionnaire a contrevenu à son profit à la concession ou à une décision ayant force de chose jugée: ces sanctions peuvent aller jusqu'au triple du gain réalisé, ou jusqu'à 20 % du produit brut des jeux dans les cas où le gain réalisé ne peut pas être évalué. Dans les cas graves, si des défaillances ou des lacunes importantes sont constatées, les conditions qui ont présidé à l'octroi de la concession ne sont alors plus remplies et la concession doit être restreinte, suspendue ou même retirée.

Au vu de l'étendue des contrôles stricts des maisons de jeu effectués dans le cadre du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, les vulnérabilités du secteur sont suffisamment maîtrisées et n'appellent pas de mesures réglementaires supplémentaires.

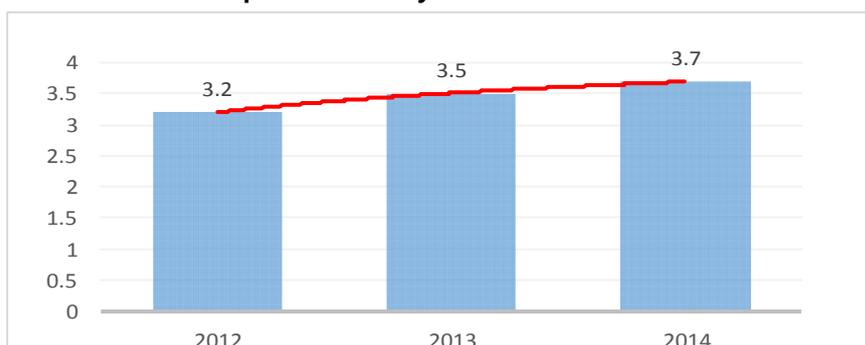


7.1.8 Transmission de fonds et de valeurs (*money-transmitting*) et opérations de change

Les *money-transmitters* sont des intermédiaires financiers au sens de l'art. 2, al. 3, LBA. Ils constituent les acteurs principaux dans le domaine des services de transmission de fonds et de valeurs. Plus de 85 % des flux financiers dans ce secteur concernent des transferts effectués de la Suisse à l'étranger, en premier lieu vers des pays qui ne disposent pas de services bancaires assurant un transfert fiable et rapide des valeurs. A côté des *money-transmitters* généralistes actifs au niveau mondial, d'autres entreprises de transfert de fonds sont spécialisées pour certains pays. Les clients des *money-transmitters* sont pour la plupart des personnes ayant des liens de famille étroits à l'étranger. Quant aux fonds transmis, ils sont destinés principalement au soutien des proches dans les pays d'origine. Les *money-transmitters* remplissent par là une fonction sociale, étant donné que pour certains pays les *money-transmitters* constituent le seul moyen de recevoir l'argent envoyé depuis l'étranger.

Le volume total des transactions effectuées par le secteur montre une tendance à la hausse confirmant une demande durable pour ce genre de services en Suisse (figure 66). Depuis 2012, le nombre total des *money-transmitters* a augmenté en raison de la multiplication des points de vente rattachés à des réseaux de kiosques. En 2013, il y avait plus de 2000 points de vente en Suisse.

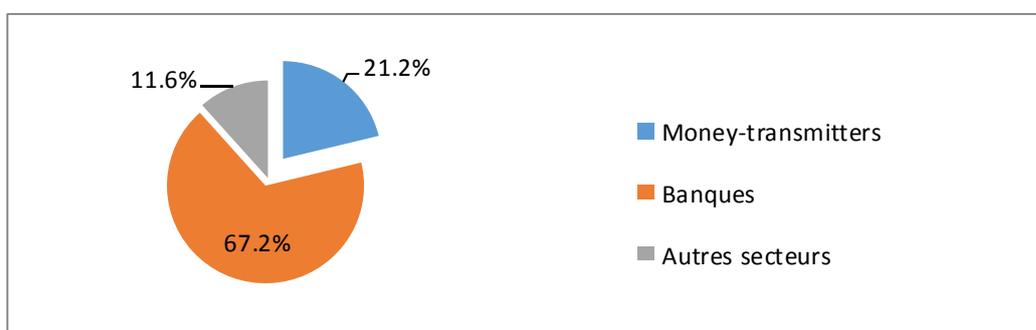
Figure 66: Estimation de l'évolution du volume total des transactions en milliards de francs suisses effectuées par des *money-transmitters* en Suisse 2012-2014



Etant donné que le secteur présente des attraits qui rendent ses acteurs vulnérables, la menace potentielle inhérente est importante. En effet, les services proposés par le secteur se distinguent par la facilité et la rapidité avec lesquelles des montants peuvent être transférés à l'étranger. De surcroît, les clients transfèrent en principe de l'argent en espèces, dont la provenance et l'ADE sont plus difficiles à établir, d'autant plus que les moyens de contrôles et de vérifications sont souvent inégaux entre la Suisse et le pays destinataire. En effet, bien que les normes et réglementations s'appliquent lors de transferts vers l'étranger, on ne peut pas exclure qu'au pays de destination la qualité du dispositif pour la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme soit plus faible qu'en Suisse. Par ailleurs, la clientèle occasionnelle joue un rôle important dans le secteur. Cette circonstance rend les contrôles et les vérifications plus difficiles pour cette clientèle, tant pour l'origine que pour la destination des avoirs.

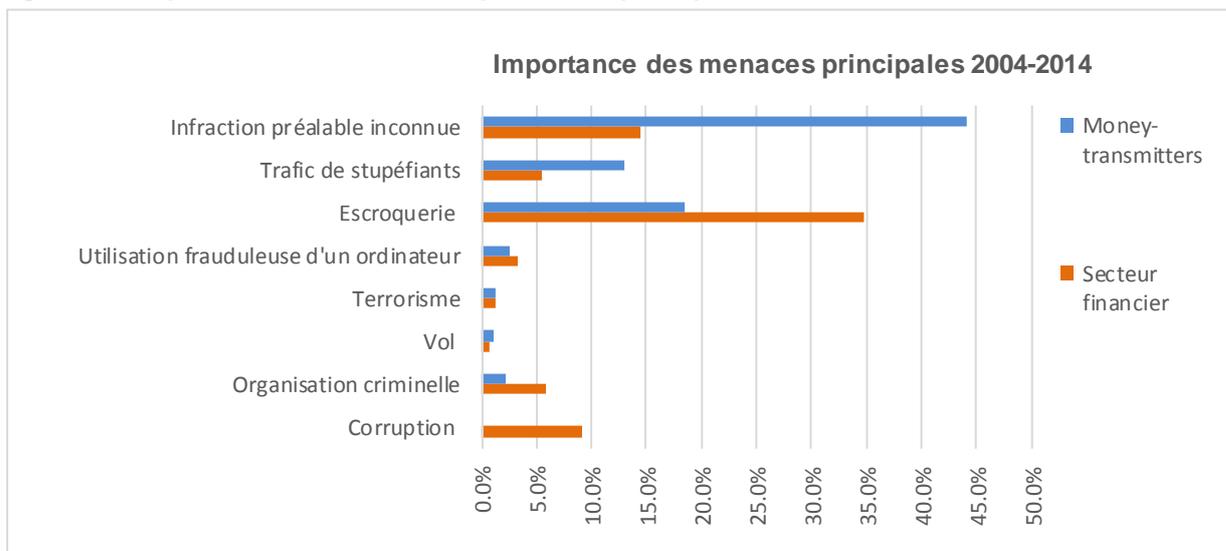
Le nombre de communications de soupçon transmises au MROS peut donner une première indication de l'importance de la menace réelle, plaçant le secteur en seconde position après le secteur bancaire puisqu'il totalise presque un quart du nombre total des communications (figure 67).

Figure 67: Part des communications de soupçon en provenance du secteur des *money-transmitters* 2004-2014



Cependant, les montants impliqués sont plus limités que dans d'autres secteurs. En effet, la moyenne générale des transactions se situe entre 400 et 600 francs suisses, montrant une tendance à la baisse depuis 2012. Une seconde moyenne se situe entre 5000 et 7000 francs suisses pour des cas de figure nettement moins nombreux, s'agissant souvent de *money-transmitters* spécialisés pour certaines destinations. La menace liée à des infractions préalables contre la Lstup est présente et parfois associée à la menace d'appartenance à une organisation criminelle. En revanche, les infractions préalables liées à des escroqueries paraissent sous-représentées, car nécessitant généralement des vérifications plus approfondies pour être découvertes (figure 68).

Figure 68: Répartition des infractions préalables principales 2004-2014



Dans ce secteur, les menaces de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme peuvent se réaliser grâce à différentes vulnérabilités qui se situent à trois niveaux, à savoir au niveau économique et structurel (A), au niveau de la régulation (B) ainsi qu'au niveau technique (C).

A. Risques économiques et structurels

La compétition entre les acteurs du secteur a conduit depuis quelques années à une concentration du marché sur des sociétés de plus grande taille. En effet, les marges dans le secteur sont déterminées par le prix du service facturé au client ainsi que les avantages que les *money-transmitters* tirent du change des montants accumulés. Ce développement a le potentiel de réduire les risques dans le secteur car, pouvant tirer profit d'une économie d'échelle, les *money-transmitters* de plus grande taille sont en mesure de mobiliser des ressources plus importantes pour satisfaire à leurs obligations de diligence. En effet, les plus grands acteurs disposent de systèmes de filtrage plus sophistiqués, comportant un système d'analyse transactionnelle fonctionnant indépendamment du premier filtre exercé par la personne de contact. En même temps, la concentration induit une inégalité croissante par rapport à des *money-transmitters* de plus petite taille qui doivent assurer leurs marges dans une situation de compétition accrue en cherchant à réduire leurs coûts.

De manière générale, la compétition entre les différents acteurs du secteur, les agents des intermédiaires financiers comme les personnes auxiliaires, peut les inciter à s'éloigner du marché régulé, soit en le quittant complètement soit en proposant en parallèle des modes de transmission alternatifs moins coûteux pour eux et plus avantageux pour leurs clients. Il n'y a toutefois pas d'indication en Suisse sur l'existence d'un tel marché parallèle. Par ailleurs, ni l'utilisation, ni l'étendue des modes alternatifs de transmission qui échappent à la régulation du marché, tels que les systèmes de *hawala*, ne sont connues. La demande restreinte en Suisse pour les destinations offertes par ce mode particulier de transmission¹³⁹ laisse supposer une utilisation restreinte.

Le secteur relève la difficulté persistante et croissante rencontrée en Suisse pour trouver des intermédiaires financiers, en premier lieu des établissements bancaires, qui mettent à disposition des comptes de passage. En effet, des relations commerciales avec des *money-transmitters* sont considérées par les banques comme des relations à haut risque, de sorte que les banques refusent souvent d'entretenir des liens commerciaux avec des *money-transmitters* ou peuvent décider de les interrompre, indépendamment de la volonté et des ressources mises à disposition par le *money-transmitter* pour satisfaire à ses devoirs de diligence. Ce risque est d'autant plus important pour les *money-transmitters* de petite et moyenne taille, pour lesquels les banques supposent des possibilités moindres de pouvoir satisfaire à leurs devoirs de diligence.

B. Risques liés à la régulation

Les prestataires de service actifs dans le domaine du *money-transmitting* sont soumis au dispositif de la LBA, soit par le biais d'une surveillance de la FINMA soit par un OAR. La plupart des *money-transmitters* sont surveillés par les OAR. En revanche, il est possible pour les intermédiaires financiers de déléguer leurs activités spécifiques de recouvrement à des particuliers, souvent en parallèle à une activité commerciale principale. Agissant dès lors pour le compte et au nom de l'intermédiaire financier, qui se charge de la partie transmission à d'autres points de vente, un tel particulier doit être lié à l'intermédiaire financier par un lien contractuel exclusif de prestation. Ces acteurs sont compris dans le dispositif anti-blanchiment de l'intermédiaire financier, qui est seul responsable du respect des devoirs de diligence par ces acteurs et fait l'objet d'une surveillance. Du point de vue réglementaire, ces acteurs sont dès lors considérés comme « personnes auxiliaires » au sens de l'art. 1, al. 2, let. f, OIF, leur activité ne constituant pas une intermédiation financière indépendante. En 2013, sur 71 intermédiaires financiers actifs dans le secteur, 14 entretenaient des réseaux de personnes auxiliaires. Dans la pratique, ce sont les personnes auxiliaires qui conduisent l'activité quotidienne du *money-transmitting* pour le compte de l'intermédiaire financier.

De cette manière, la régulation actuelle des personnes auxiliaires constitue un facteur d'incertitude du point de vue de la surveillance, car la responsabilité légale du respect des obligations de diligence au sens de la LBA de la part des personnes auxiliaires incombe à l'intermédiaire financier, y compris le devoir de communiquer. En particulier, il appartient aussi à l'intermédiaire financier de s'assurer de l'affiliation exclusive des personnes auxiliaires. A cet égard, les instances de surveillance dépendent dans une large mesure des assurances données par l'intermédiaire financier. Il s'ensuit que, dans la pratique, une situation non réglementaire d'affiliation multiple pourrait subsister un certain temps, ce d'autant plus que les personnes auxiliaires elles-mêmes ne sauraient être tenues responsables d'une

¹³⁹ FATF, *The Role of Hawala and other similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing* 2013.

telle situation – la LBA ne leur étant pas applicable directement. De même, il reste possible qu'une personne auxiliaire, dont l'affiliation a été annulée par un intermédiaire financier, par exemple pour défaut de vigilance, s'affilie à un autre intermédiaire financier, sans que ce dernier ne soit au courant de ces faits.

C. Risques techniques

Selon la réglementation en vigueur, tous les prestataires de services de ce secteur directement en contact avec les clients sont tenus d'identifier le client lors du premier contact, indépendamment du montant impliqué. Dans la pratique, les guichetiers établissent à cette occasion un profil-client, en photocopiant ou en scannant la pièce d'identité présentée, ce qui permettra à l'agent et à ses auxiliaires de renoncer à une nouvelle vérification des documents d'identité lors d'un contact commercial ultérieur, dans la mesure où ceux-ci peuvent s'assurer qu'il s'agit effectivement de la même personne¹⁴⁰. L'analyse des communications de soupçon montre que les collaborateurs qui sont directement en contact avec les clients ne sont pas en mesure de procéder à des vérifications plus approfondies qu'une vérification sommaire des documents d'identité. Il s'ensuit que seules les falsifications grossières sont décelées. A ce titre, la clientèle de passage qui n'entretient pas de liens réguliers avec le prestataire présente un risque plus important. Le faible taux de transmission à une autorité pénale des communications de soupçon émanant du secteur suggère une capacité limitée de vérifier l'arrière-plan économique des clients. A cet égard, l'analyse des cas suspects montre que les demandes de clarification de l'arrière-plan économique sont plus efficaces en termes de dissuasion si elles sont effectuées en temps réel. En comparaison, l'analyse transactionnelle effectuée a posteriori montre une efficacité plus réduite, à l'exception notable de la possibilité que l'intermédiaire financier autorisé découvre des agissements suspects de la part d'agents auxiliaires.

La vulnérabilité liée à l'identification du client soutient en particulier la réalisation du risque de *smurfing* ou fractionnement, spécifiquement associé au secteur. Cette méthode consiste dans le fractionnement des valeurs patrimoniales d'origine criminelle en des plus petits montants pour la transmission, en restant au-dessous d'un seuil, afin d'éviter la détection. En Suisse, le seuil au-delà duquel une transmission donnée présente un risque accru est de 5000 francs. Les communications de soupçon se situent la plupart du temps au-dessous de ce seuil. Par ailleurs, sur 2487 communications de soupçons étudiées dans la présente analyse, seules 13 ont le *smurfing* comme origine du soupçon. Il s'agit ici d'un indice de la difficulté que rencontrent les *money-transmitters* à détecter ces méthodes. Dans ce genre de cas, l'affiliation exclusive des auxiliaires auprès d'un seul intermédiaire financier limite les risques à ce seul intermédiaire. La situation se complique toutefois si le guichetier concourt activement à la dissimulation de l'identité du client, fabrique de faux documents, crée un profil-client « fantôme », ou encore effectue des paiements à l'aide de profils clients préexistants. Les condamnations pour violation des devoirs de diligence en vertu de l'art. 305^{ter} CP sont très souvent imputables au secteur du *money-transmitting*, impliquant notamment les auxiliaires, témoignant ainsi de la réalité de ce risque.

Une autre méthode de blanchiment dans le secteur concerne l'utilisation d'« agents financiers » ou *money mules*. Celle-ci s'insère dans la menace croissante de blanchiment d'argent liée à des escroqueries commises sur internet, souvent à travers l'utilisation de données obtenues frauduleusement sur internet (*phishing*). Pour le service rendu, « l'agent financier » se voit rétribué par un pourcentage à prélever sur les montants transmis. Ainsi, dans un certain nombre de cas, « l'agent financier » n'a pas conscience d'agir pour le compte d'un schéma criminel.

Au regard de la tendance croissante des escroqueries commises sur internet et de la difficulté à poursuivre ce genre d'infractions en raison des ramifications internationales et technologiques, les intermédiaires financiers engagés dans le transfert de fonds jouent un rôle primordial dans la réduction des risques de blanchiment d'argent liés à des escroqueries commises sur internet, à la fois en termes de prévention et de protection des victimes potentielles en Suisse.

Typologies

A. L'analyse des transactions d'un prestataire de service international a révélé qu'à un point de vente desservi par une personne auxiliaire, des sommes anormalement élevées ont été transférées dans un pays donné. Une partie des montants concernés a été transférée sous le nom propre de la personne auxiliaire. Les recherches du MROS ont révélé que les récipiendaires dans le pays de destination concerné sont mentionnés dans d'autres communications de soupçon, portant sur des valeurs présumées issues du trafic de stupéfiants. Il était dès lors possible que la personne auxiliaire ait sciemment contribué à la dissimulation de l'identité de ses clients et de l'origine criminelle présumée des fonds

¹⁴⁰ Dispositions analogues à l'art. 45, al. 2, OBA-FINMA contenues dans les règlements des OAR.

transférés. La communication de soupçon ayant été transférée à une autorité de poursuite pénale a finalement été classée pour insuffisance de preuves.

B. Lors d'un contrôle de routine à l'aide d'un logiciel de détection de pièces d'identité falsifiées pour un point de vente, un intermédiaire financier a découvert le scan d'une pièce d'identité falsifiée utilisée par un client pour effectuer plusieurs versements. La personne n'ayant pu être identifiée ni interpellée, la procédure ouverte suite à la transmission de la communication par le MROS a été classée par l'autorité de poursuite.

C. Concernant un transfert dans un pays à risque, un client a répondu vouloir rendre service à une personne rencontrée sur internet pour acheter un billet d'avion. Le client a expliqué qu'il devait verser une somme reçue par un tiers à la personne rencontrée sur internet, montrant un relevé bancaire témoignant du versement correspondant (environ 1500 francs suisses). Des vérifications de l'intermédiaire financier ont révélé que le client en question avait déjà transféré un plus petit montant à la même personne. Le procédé ayant les traits d'un schéma de *phishing*, la communication a été transmise à une autorité de poursuite pénale. Celle-ci a décidé de ne pas entrer en matière, n'ayant pas pu prouver que la personne en question ait agi intentionnellement dans le but de blanchir des fonds.

Les prestataires de service impliqués dans les opérations de change sont très souvent aussi des *money-transmitters*. Faisant usage des mêmes ressources de vérification, la vulnérabilité de cette activité s'avère réduite. En outre, en raison de l'usage croissant d'autres moyens de paiement, notamment des cartes de crédit et de débit, les montants changés sont peu importants, s'agissant la plupart du temps d'un change de monnaies étrangères en francs suisses. Ainsi, les cas signalés au MROS sont très peu nombreux et proviennent surtout des zones frontalières. L'infraction préalable au blanchiment d'argent qui y est associée concerne presque exclusivement le trafic de stupéfiants.

Evaluation

Les mesures quantitatives suggèrent un niveau de risque qui est moyennement bas, en raison de la faiblesse des montants impliqués et de l'absence de risques accrus, tels que la présence de PPE ou l'utilisation de constructions juridiques complexes. En revanche, le niveau de risque est plus élevé par rapport à l'implication de pays à risque.

Toutefois, le nombre de communications de soupçon suggère une menace réelle importante. Or, en termes d'infractions préalables, la menace dans le secteur concerne surtout des infractions à Lstup, les escroqueries et l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur (*phishing*) ainsi que, dans une moindre mesure, la traite d'êtres humains en lien avec une organisation criminelle et le financement du terrorisme. La probabilité de détection des actes de blanchiment d'argent liés à ces infractions est moyennement élevée. L'utilisation systématique de logiciels de détection de faux documents est de nature à pouvoir réduire le risque inhérent à l'utilisation de faux documents afin de dissimuler la provenance des fonds.

Les vulnérabilités au sein du secteur se concentrent notamment au niveau des personnes auxiliaires, dont les capacités réelles de satisfaire aux devoirs de diligence dépendent des ressources mises en œuvre par l'intermédiaire financier en termes de formation, d'analyse et de contrôle complémentaires. Les risques techniques résident surtout dans le risque *desmurfing* qui se voit amplifié lorsque des employés directs ou des personnes auxiliaires des intermédiaires financiers n'identifient pas correctement le cocontractant ou sont activement complices de leurs clients dans le but de dissimuler l'identité de ceux-ci.

Le risque dans le secteur des opérations de change est réduit, notamment en raison de l'avantage limité des opérations de change dans le processus de blanchiment, vu qu'il n'y a, en principe, pas de transmission de flux financiers vers des pays à risque et que les montants impliqués sont faibles.

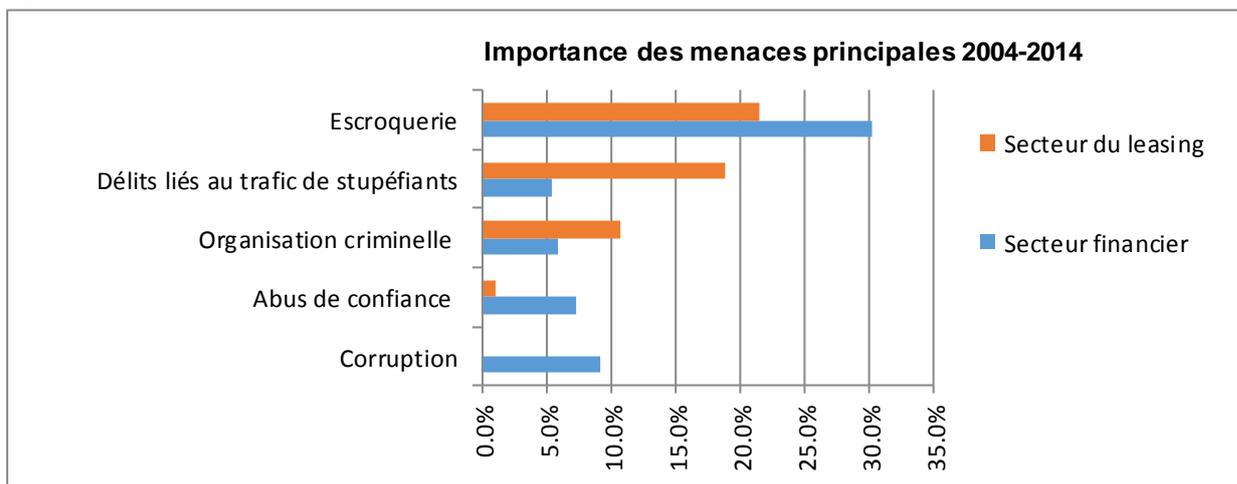
Dans l'ensemble, les vulnérabilités dans le secteur sont atténuées par les différentes dispositions de contrôle prévues dans les réglementations applicables, qui sont parmi les plus strictes en comparaison internationale, implémentant tous les standards internationaux. Le dispositif n'appelle dès lors pas de mesures réglementaires supplémentaires.

Menaces				
			Money-transmitter	
			Opérations de change	
			Vulnérabilités	

7.1.9 Services de crédits

Les intermédiaires financiers qui effectuent des opérations de crédits à titre professionnel en Suisse sont soumis au dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent en vertu de l'art. 2, al. 3, let. a, LBA. Sont notamment concernés les intermédiaires financiers qui effectuent des opérations de leasing financier, des crédits à la consommation et des crédits de financement commercial. La menace potentielle réside principalement dans la phase de placement dans le but de dissimuler l'origine criminelle des fonds concernés et de les mettre à disposition pour la consommation, dans un laps de temps relativement court. Dans ce secteur, la menace de blanchiment d'argent s'exprime surtout par les infractions préalables portant sur des délits liés au trafic de stupéfiants et, dans une moindre mesure, sur l'appartenance présumée à une organisation criminelle. Les autres infractions préalables y sont clairement sous-représentées, y compris l'escroquerie, que les intermédiaires du secteur rapportent souvent comme infraction commise à leur encontre, notamment en cas de non-paiement des primes (figure 69).

Figure 69: Répartition des infractions préalables principales 2004-2014



Le nombre de communications de soupçon est peu élevé pour ce secteur. Dans plus de 80 % des cas signalés comme suspects, la relation d'affaires avait été établie au travers d'une personne morale domiciliée en Suisse. Dans un petit nombre de cas, des sociétés de domicile ont été utilisées, surtout quand il s'agissait de communications portant sur une possible infraction préalable liée au crime organisé. Or, l'analyse des communications de soupçon montre que les intermédiaires financiers du secteur sont en mesure de s'assurer de l'identification correcte des ADE contrôlant ces personnes morales. En effet, dans les deux tiers des cas, les ADE identifiés étaient domiciliés en Suisse, dans le tiers restant souvent dans un pays limitrophe de la Suisse. A ce titre, il est à signaler que dans les opérations de leasing, ainsi que les règlements des OAR le permettent, l'identification du cocontractant et de l'ADE est souvent déléguée par les intermédiaires financiers à des tiers, en premier lieu à des garagistes.

Dans le secteur, les motifs de détection sont assez simples et résident surtout dans le fait de payer en argent liquide ou dans un soupçon différé portant sur l'arrière-plan économique du cocontractant, souvent éveillé en cas de retard dans le paiement des primes. Pour les infractions préalables portant sur une escroquerie ou appartenance à une organisation criminelle, la détection se fait surtout sur la base d'informations reçues de la part d'un tiers, notamment par les autorités de poursuite, par exemple en cas de séquestre du véhicule. Les intermédiaires financiers du secteur n'utilisent pas d'outils d'analyse des transactions.

Typologies

A. Suite à une demande émanant d'une autorité de poursuite pénale dans le cadre d'une enquête portant sur un trafic de stupéfiants, une entreprise de leasing financier a communiqué les informations suivantes au MROS: un de ses clients avait fait appel à ses services de financement en se procurant dans un laps de temps de six mois trois véhicules de luxe dépassant chacun la valeur de 100 000 francs suisses. Le cocontractant officiel était une entreprise dirigée par la personne faisant l'objet de l'enquête pénale. Pour chaque véhicule, un acompte de 30 000 à 40 000 francs suisses avait été versé en argent liquide. La communication de soupçon ayant été transmise à une autorité de poursuite compétente, la personne impliquée a été condamnée pour des infractions contre la Lstup mais pas pour blanchiment d'argent.

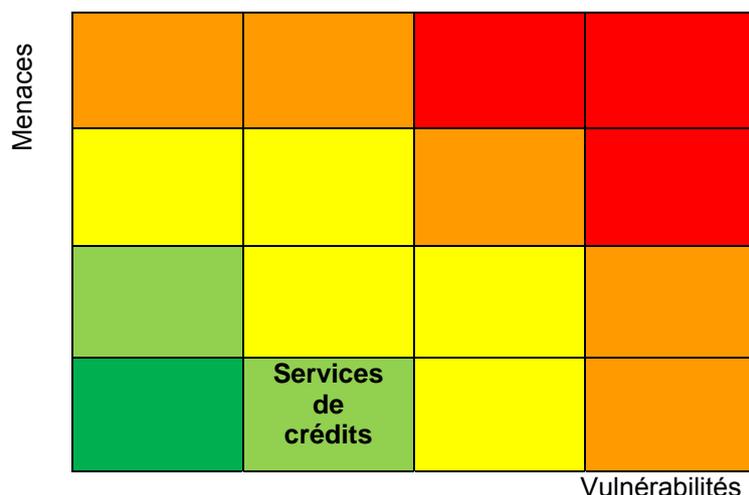
B. Sur la base d'une information externe, une entreprise de leasing a constaté qu'un de ses clients, une entreprise de vente et d'exportation de voitures de luxe, opère en réalité à perte. En effet, depuis cinq ans, l'entreprise n'a survécu que grâce à des apports de fonds externes, selon ses propres bilans. Des informations supplémentaires ont permis d'établir que l'ADE de l'entreprise était proche d'un dirigeant d'un régime notoirement corrompu et présentement impliqué dans une guerre civile. La communication a été transmise à une autorité de poursuite compétente, qui a rendu une ordonnance de non-entrée en matière, ne disposant pas de suffisamment d'éléments permettant l'ouverture d'une procédure.

Dans le domaine particulier des crédits à la consommation, la menace portant sur les délits liés au trafic de stupéfiants est plus importante que dans le secteur du leasing financier. En outre, ce domaine d'activités s'expose à un risque accru de financement du terrorisme. En effet, une modalité observée par le passé concernait un nombre élevé de crédits à la consommation à faible montant souscrits par des personnes résidant en Suisse sous l'influence d'un mouvement considéré par des autorités étrangères comme terroriste.

Evaluation

Les mesures quantitatives suggèrent un niveau de risque peu élevé. En effet, les cas signalés sont d'une très faible complexité et disposent d'une probabilité de détection assez élevée bien que souvent différée dans le temps. Les montants incriminés se situent autour de 50 000 à 100 000 francs suisses. Dans le secteur, les opérations de leasing sont moins exposées au risque de blanchiment que les opérations de crédit à la consommation, notamment en raison des possibilités de plus en plus restreintes de payer en argent liquide, qui pourrait être issu du trafic de stupéfiants, en raison de l'utilisation de méthodes de recouvrement direct. De cette manière, les transactions sont la plupart du temps contrôlées par un établissement bancaire qui dispose de ressources d'analyse transactionnelle supplémentaires, contribuant ainsi à la réduction du risque. Dans le secteur, de nouveaux modèles d'affaires sont actuellement mis en avant, qui permettent l'attribution de crédits par internet, sans contact personnel physique, rendant l'identification correcte de l'ADE plus exigeante.

La mise en œuvre des nouvelles dispositions introduites dans la loi en vertu des recommandations révisées du GAFI complètera le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme pour le secteur, notamment à travers le renforcement des obligations pour tous les intermédiaires financiers quant à l'identification des ADE des personnes morales. Le dispositif n'appelle dès lors pas de mesures réglementaires supplémentaires pour ce secteur.



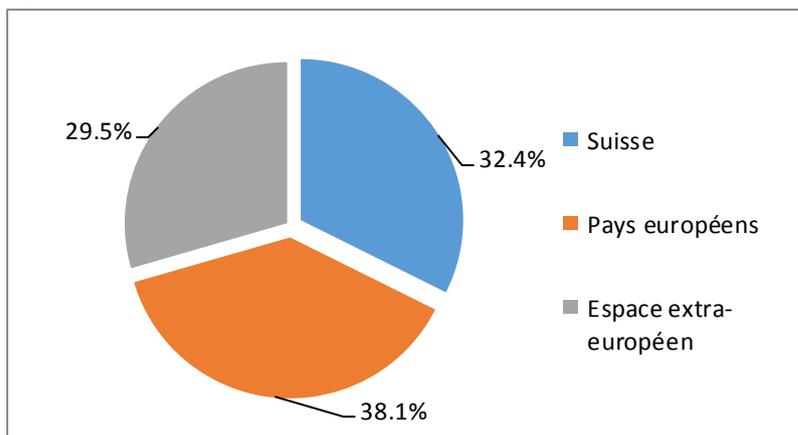
7.1.10 Trafic de paiements (cartes de crédit, cartes prépayées, argent électronique)

En Suisse, les fournisseurs de services dans le domaine du trafic des paiements à titre professionnel sont soumis au dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent en vertu de l'art. 2, al. 3, let. b, LBA. Sont notamment concernés par la disposition les prestataires de services dans le domaine des cartes de crédit et des cartes prépayées ainsi que tout pourvoyeur de services en Suisse qui se propose d'effectuer des virements électroniques pour le compte de tiers.

A. Cartes de crédit et cartes prépayées

L'analyse de l'ensemble du trafic des paiements par cartes de crédit en Suisse montre une constante augmentation depuis 2004. La proportion des transactions qui sont effectuées à l'étranger est particulièrement importante, s'élevant pour 2013 à 83,5 % de la totalité des transactions effectuées¹⁴¹. De même, suivant l'analyse des communications de soupçon parvenues au MROS entre 2004 et 2013, les deux tiers des ADE impliqués dans les communications transmises par le secteur sont domiciliés en dehors de la Suisse, pour une majorité dans des pays européens et les autres en dehors de l'espace européen (figure 70).

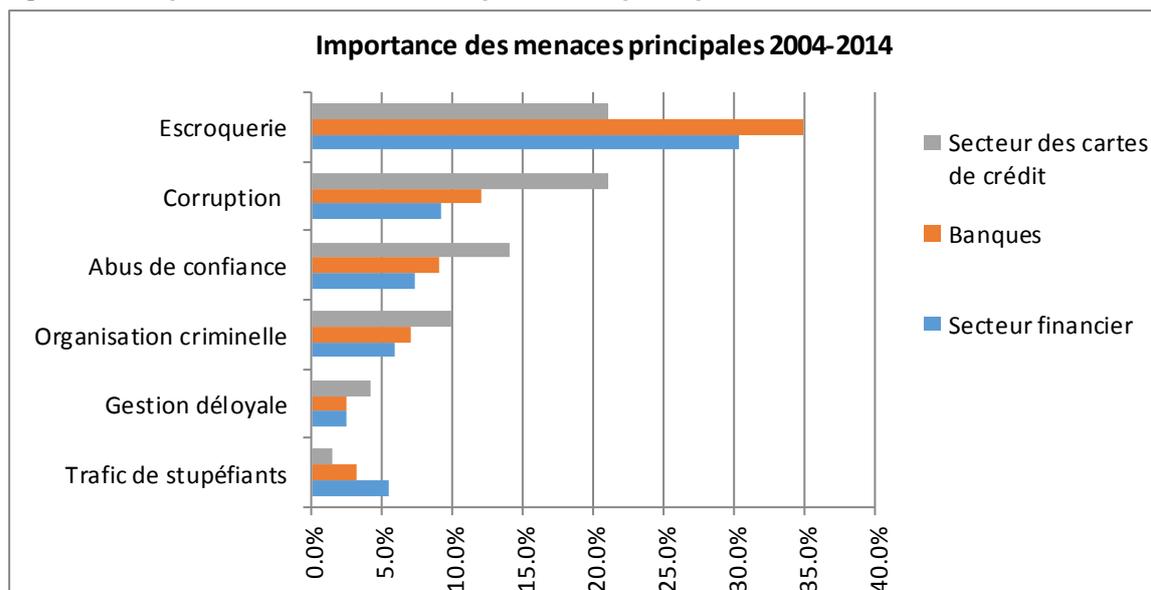
Figure 70: Domicile des ADE 2004-2014



Les infractions préalables principales présumées rapportées par les intermédiaires financiers du secteur sont la corruption, l'abus de confiance, l'appartenance à une organisation criminelle et le trafic d'armes. Les infractions préalables liées à l'escroquerie et au trafic de stupéfiants sont moins présentes dans ce secteur par rapport à l'ensemble du secteur financier (figure 71).

¹⁴¹ BNS 2014.

Figure 71: Répartition des infractions préalables principales 2004-2014



La détection de cas suspects intervient souvent tardivement dans le domaine des cartes de crédit. En effet, le plus souvent le soupçon trouve sa source dans une information de tiers, communiquée à l'intermédiaire financier par des sources externes ou un autre intermédiaire financier, notamment un établissement bancaire ayant introduit le client en premier lieu.

Typologies

A. Une entreprise d'émission de cartes de crédit a été informée par un établissement bancaire qu'un de ses clients, PPE et homme d'affaires actif dans le commerce international, était recherché par INTERPOL pour des faits de corruption et de gestion déloyale dans son pays d'origine. Après de l'entreprise de cartes de crédit, le client de la banque en question avait été au bénéfice de deux cartes prépayées, une en dollars US et l'autre en euros. Les cartes avaient été régulièrement rechargées par le biais de valeurs patrimoniales déposées dans ladite banque.

B. Un article de presse paru à l'étranger a relaté qu'un client d'une entreprise d'émission de cartes de crédit, domicilié dans un pays européen, était impliqué dans des activités de blanchiment d'argent au moyen de pierres précieuses, pour le compte d'une organisation criminelle active sur le continent asiatique. En revanche, la banque correspondante, où la personne incriminée était cliente depuis plus de cinq ans, n'avait rien remarqué d'inhabituel. La procédure pénale diligentée par les autorités suisses a finalement été classée pour manque de preuves.

C. Une recherche de routine à l'aide de banques de données a révélé qu'un client récent d'une entreprise d'émission de cartes de crédit avait été arrêté dans un pays en Amérique latine pour appartenance à une organisation criminelle. La relation d'affaires était déjà connue du MROS, qui avait reçu deux autres communications de soupçon de la part de deux banques différentes, quelques mois auparavant.

B. Services de paiement électronique (argent électronique)

De manière générale, à l'instar des paiements effectués par cartes de crédit, le volume des transactions utilisant des services de paiement électronique augmente constamment en Suisse. Ces modes de paiement sont généralement utilisés pour régler de petits montants. Il n'existe pas de définition homogène et claire du moyen de paiement électronique ou argent électronique. L'ambiguïté principale réside dans le fait d'accentuer soit la nature électronique du support de transmission, soit le moyen de sauvegarde et de dépôt. Pour la présente analyse, l'argent électronique (*e-money*) peut être défini comme suit: valeurs monétaires ayant cours légal enregistrées sous forme électronique, qui sont à ce titre acceptées comme moyens de paiement par d'autres acteurs économiques dans une opération donnée. Pour l'analyse des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, il convient de distinguer les modalités qui utilisent la voie électronique essentiellement comme instrument de transmission et les modalités de l'argent électronique qui sont destinées à la sauvegarde permanente de valeurs sous forme de dépôts électroniques. Selon une première modalité, des valeurs ayant cours légal restent déposées sur un compte bancaire et sont débitées au fur et à mesure de la transmission électronique. En revanche, suivant une seconde modalité, les valeurs sont sauvegardées d'une manière permanente sur un support électronique, tel une puce électronique, un système de paiement informatisé (*network money*) ou un téléphone portable (portemonnaie électronique ou e-

wallet). Pour l'évaluation des risques, il convient de différencier les services de paiement électroniques selon la modalité qui prime – il convient notamment de distinguer entre des modalités qui impliquent des paiements entre plusieurs personnes et des paiements pour acquérir des prestations ou des marchandises –, en fonction de l'importance de leur utilisation actuelle et de leur potentiel d'utilisation dans un futur proche.

A l'heure actuelle, la modalité la plus utilisée par les consommateurs suisses est le système de paiement électronique sans dépôt électronique (tel que les cartes de débit). Le risque principal concernant ces systèmes de paiement électronique consiste dans leur potentiel de blanchir des valeurs patrimoniales par le biais de prestations commerciales inexistantes, en les mélangeant au produit ordinaire d'un commerce. La seconde modalité la plus utilisée concerne les services de paiement électroniques avec dépôt permanent, tel que Paypal ou Webmoney, permettant à des clients résidant en Suisse d'effectuer des paiements en ligne. En parallèle, le porte-monnaie électronique commence à être proposé par des prestataires qui sont domiciliés en Suisse, ce qui est de nature à réduire le risque, vu que ces prestataires sont dès lors soumis à la LBA. Or, même dans le cas d'utilisation de services de paiement électronique sur internet ou par téléphone portable par des consommateurs suisses de prestataires qui ne sont pas domiciliés en Suisse, il existe la plupart du temps un lien avec un intermédiaire financier soumis à la LBA. A ce titre, celui-ci effectue le paiement en valeurs ordinaires au service de paiement électronique pour le compte de son client. Par conséquent, le risque principal concerne les intermédiaires financiers eux-mêmes, dans la mesure où ils peuvent servir d'agents de relais pour des transactions frauduleuses transnationales ou qui n'ont pas d'objet commercial véritable.

Cependant, en l'absence de cas concrets signalés par des établissements bancaires en Suisse, il n'est pas possible de mesurer la menace réelle en Suisse par rapport à l'argent électronique utilisé sous forme de systèmes de paiement informatisé (*network money*). En effet, dans la situation actuelle, les niveaux de régulation et de surveillance des services de paiement électronique disponibles en Suisse diffèrent selon l'ancrage territorial du prestataire de service de paiement électronique proposé. Ainsi, il est possible pour les consommateurs suisses d'effectuer sur internet des paiements en utilisant des services de paiement électroniques étrangers qui ne sont pas soumis à un dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent ou qui ne sont pas soumis à un dispositif équivalent à celui de la Suisse. Par contre, les acteurs économiques en Suisse souhaitant proposer des services de paiement électronique sur internet à des consommateurs suisses et étrangers sont soumis à un double contrôle, étant considérés comme des intermédiaires financiers au sens de la LBA. A ce titre, les intermédiaires financiers en Suisse proposant ce genre de services de paiement par internet ne se distinguent pas des intermédiaires financiers ordinaires quant à la nature de leurs obligations de diligence et à leur surveillance.

Sur la base de la présente analyse, il convient de conclure que les services de paiement électronique les plus exposés aux risques de blanchiment d'argent en Suisse sont des prestataires de services proposant de l'argent électronique sous forme de *network money*, établis à l'étranger. N'étant pas soumis au dispositif de la LBA et à la surveillance de la FINMA, il est difficile pour les autorités de poursuite de reconstituer le *papertrail* des transactions effectuées à l'aide de ces prestataires de service. Le risque est plus élevé lorsqu'il s'agit de paiements entre privés. Il l'est également lorsque le moyen de paiement permet des paiements transfrontières.

C. Les monnaies virtuelles

A l'heure actuelle, la menace réelle en lien avec les monnaies virtuelles, tel que le BitCoin, est faible en Suisse. En effet, le nombre d'intermédiaires financiers en Suisse qui proposent des services et des modalités de paiement en monnaies virtuelles est très limité¹⁴². Or, en dépit de l'anonymat virtuel que les monnaies virtuelles peuvent offrir, les intermédiaires financiers, étant soumis au dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent en vertu de l'art. 2, al. 3, LBA, sont appelés à réduire le risque pour ce moyen de paiement, notamment en identifiant leur cocontractant et en procédant à d'autres vérifications requises en vertu des obligations de diligence.

Cependant, le nombre d'acteurs économiques qui souhaitent accepter des paiements en monnaies virtuelles pourrait croître rapidement. Par conséquent, la menace potentielle principale en ce qui concerne les monnaies virtuelles réside dans le nombre croissant d'intermédiaires financiers en Suisse qui accepteront de changer, à plus grande échelle, des monnaies virtuelles contre des valeurs non virtuelles, que ce soit en argent scriptural ou liquide, pour le compte de leur client. En effet, la modalité

¹⁴² Rapport du Conseil fédéral sur les monnaies virtuelles en réponse aux postulats Schwaab (13.3867) et Weibel (13.4070).

virtuelle permet que le dépositaire réel de monnaies virtuelles ne soit pas identique au récipiendaire. La seconde menace potentielle liée à l'utilisation de monnaies virtuelles en Suisse consiste dans leur utilisation à des fins de transmission de fonds à l'étranger, en concurrence et en faisant l'économie de l'intermédiation financière des services de *money-transmitting* traditionnels. Pour des criminels, l'attrait principal des transmissions de valeurs par monnaies virtuelles consiste dans le fait de pouvoir cacher l'identité du pourvoyeur des fonds et du destinataire des fonds. Le principe inhérent au fonctionnement des monnaies virtuelles réside dans le fait que les transactions effectuées au moyen de cette monnaie font l'économie d'un intermédiaire pouvant garantir les termes de l'échange, remplaçant celui-ci par des éléments cryptographiques. Les principales menaces potentielles liées aux monnaies virtuelles en termes d'infractions préalables relevées au niveau mondial concernent le trafic de stupéfiants, les activités de blanchiment d'argent des organisations criminelles, les escroqueries commises sur internet, y compris le financement des actes préparatoires liés au *phishing*, et le financement du terrorisme. Toutefois, pour l'heure, la menace réelle est faible pour la Suisse.

Evaluation

Des mesures quantitatives montrent pour ce secteur une menace moyennement élevée, directement comparable avec le secteur des banques. Par contre, le risque par rapport à l'importance des montants concernés et l'implication directe de sociétés de domicile est moins élevé en comparaison avec ce même secteur, s'agissant par ailleurs la plupart du temps de transactions de petits montants.

La principale vulnérabilité du secteur pris dans son ensemble réside dans le fait d'une multiplication de prestataires de services de paiement informatisés, non soumis au dispositif de la LBA, en raison de leur domiciliation dans une juridiction étrangère, permettant notamment d'effectuer des paiements en ligne (*network money*) utilisés par les résidents suisses.

En dépit d'une détection parfois tardive, la traçabilité des transactions au travers de cartes de crédit reste excellente, dans la mesure où les valeurs patrimoniales sont déposées auprès d'une banque. De même, bien que les services de paiement électronique puissent être utilisés à des fins de blanchiment en faisant passer des valeurs patrimoniales pour des prestations commerciales inexistantes ou surfacturées, le contrôle exercé par les banques dépositaires des valeurs patrimoniales, soumises au dispositif de la LBA, réduit le risque. Par ce biais, les vulnérabilités des intermédiaires financiers du secteur s'avèrent suffisamment maîtrisées. A cet égard, la mise en œuvre de nouvelles dispositions introduites dans la loi en vertu des recommandations révisées du GAFI renforcera le dispositif pour le secteur, notamment à travers le renforcement des obligations pour les intermédiaires financiers quant à l'identification des ADE des personnes morales. Le dispositif n'appelle dès lors pas de mesures réglementaires supplémentaires pour les intermédiaires financiers du secteur soumis à la LBA.

Menaces				
		Trafic de paiement par cartes	Network-money	
			Monnaies virtuelles	
	Vulnérabilités			

7.1.11 Commerce de métaux précieux

Le secteur suisse du négoce de métaux précieux occupe une place importante mondialement. Ce secteur est soumis à la LBA en vertu de l'art. 2, al. 3, let. c, de cette loi. La loi du 20 juin 1933 sur le

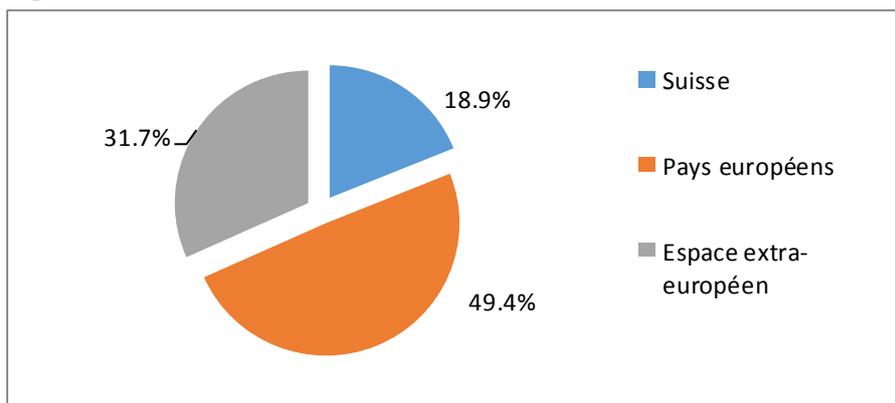
contrôle des métaux précieux (LCMP)¹⁴³ soumet par ailleurs l'octroi des patentes pour exercer dans ce secteur à la condition fondamentale de la garantie d'activité irréprochable. Rappelons que cette condition s'applique aussi au secteur bancaire en vertu de l'art. 3, al. 2, let. c, LB. En outre, l'ordonnance du 8 mai 1934 sur le contrôle des métaux précieux (OCMP)¹⁴⁴ définit ces derniers selon le critère de pureté et oblige les titulaires d'une patente de fondeur à notamment s'assurer de l'origine légale de la matière à fondre, à se conformer aux réglementations de la LBA et à tenir un registre de leurs achats (art. 168, let. a à c, OCMP).

Dans ce secteur, le négoce en or occupe une place prépondérante totalisant jusqu'à environ deux tiers du négoce mondial d'or. La fonte de ce métal dans les fonderies suisses atteint environ 40 % des capacités de fonte mondiales¹⁴⁵. Parmi les neuf leaders mondiaux de la branche, quatre concentrent une partie très importante de leurs activités en Suisse. L'or importé en Suisse se trouve majoritairement sous forme brute (or minier ou or doré), d'or non monétaire (poudre d'or), ou encore de déchets. Les fonderies situées en Suisse travaillent l'or extrait des mines ou refondent des ouvrages en or déjà existants. Ainsi, contrairement au négoce d'autres matières précieuses qui se fait depuis la Suisse, l'or négocié et raffiné en Suisse transite physiquement par le pays.

La menace potentielle de blanchiment dans le secteur est double: une première partie porte sur l'origine des matières précieuses qui peuvent être acquises de manière criminelle, par exemple par un acte de corruption, un vol ou une autre infraction. Une deuxième partie concerne des matières précieuses qui sont directement utilisées à des fins de blanchiment ou comme vecteurs financiers visant à financer d'autres crimes.

De l'ordre d'une à trois communications par année, le nombre de communications de soupçon en provenance de ce secteur est peu élevé. Le domicile des ADE des relations d'affaires communiquées se situe dans plus de 80 % des cas hors de Suisse, en majorité dans un pays européen (figure 72).

Figure 72: Domicile des ADE 2004-2014



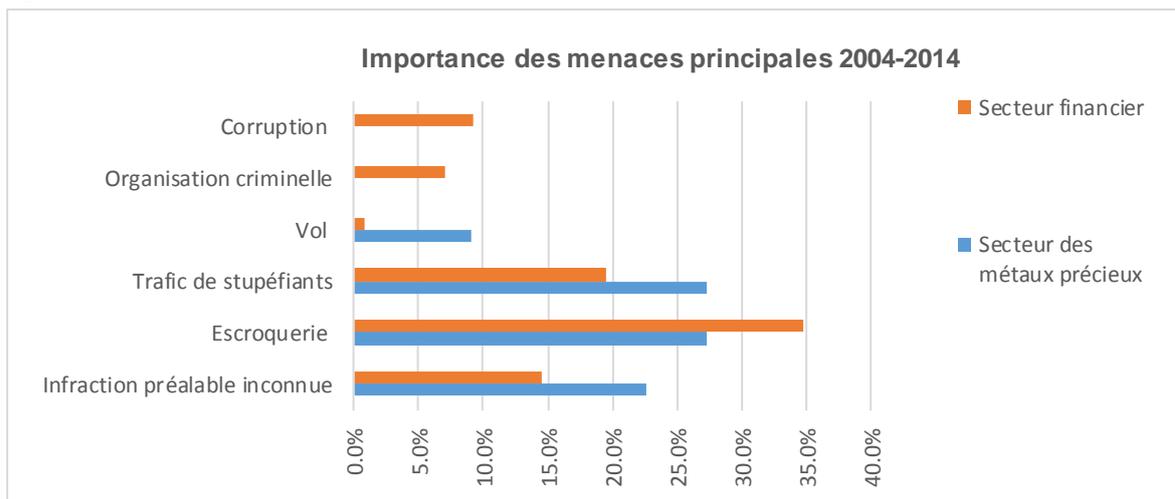
Les infractions préalables présumées concernent en premier lieu des valeurs patrimoniales qui proviennent du trafic présumé de stupéfiants, de vols ou encore d'escroqueries concernant l'acquisition de métaux précieux. En comparaison avec le secteur financier pris dans son ensemble, les menaces principales portant sur la corruption et l'appartenance à une organisation criminelle ne sont pas présentes ici. Cette absence de soupçons signalés par rapport à ces deux menaces principales semble en contradiction avec l'attractivité que ce secteur peut représenter pour les criminels vu notamment les avantages qu'il offre permettant de réduire la traçabilité, comme la fonte des objets, leur dépôt ainsi que le transport des valeurs patrimoniales. La part des infractions préalables non identifiées est particulièrement importante dans ce secteur (figure 73).

¹⁴³ RS 941.31

¹⁴⁴ RS 941.311. Selon l'art. 178, al. 2, OCMP, sont réputés métaux précieux bancaires, (a) les lingots et les grenailles d'or au titre minimal de 995 millièmes; (b) les lingots et les grenailles d'argent au titre minimal de 999 millièmes, et (c) les lingots et les mousses de platine et de palladium au titre minimal de 999,5 millièmes. Voir aussi la Circulaire de la FINMA 2011/1 sur l'activité d'intermédiaire financier au sens de la LBA, Cm 75-79.

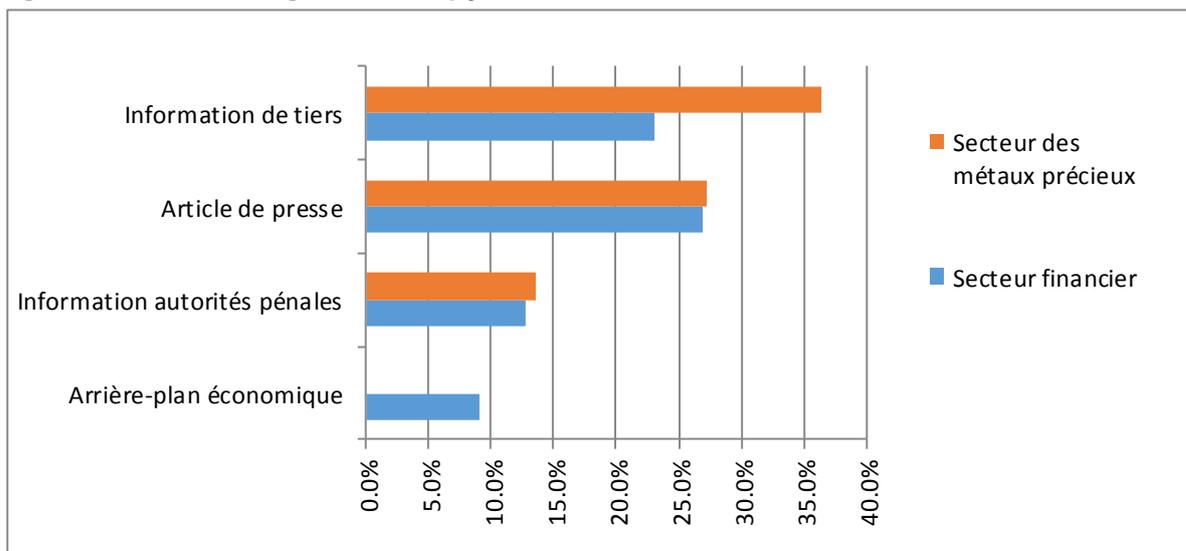
¹⁴⁵ World Gold Council 2013.

Figure 73: Répartition des infractions préalables principales 2004-2014



L'analyse de l'origine des soupçons communiqués au MROS montre que le secteur s'appuie majoritairement sur des informations en provenance de tiers, à l'instar d'articles de presse ou de contacts sur place. L'analyse propre des intermédiaires financiers de ce secteur apporte généralement peu à l'établissement du soupçon, notamment en ce qui concerne les analyses transactionnelles approfondies ainsi que l'arrière-plan économique (au-delà de l'obligation de déclarer l'ADE) (figure 74).

Figure 74: Motifs et origine des soupçons 2004-2014



Une majorité des ventes opérées par les négociants de métaux précieux impliquent des sociétés commerciales qui achètent surtout des lingots d'or à des fins commerciales et d'investissements (par exemple des fonds de placement) ou encore des ventes à l'industrie bijoutière et horlogère. La vente de métaux précieux à des particuliers semble donc limitée. Certains négociants de métaux précieux offrent toutefois à des particuliers d'acquérir, même par internet, des métaux précieux et/ou de les consigner dans des coffres forts mis à disposition auprès d'un intermédiaire financier en Suisse. Dans ces cas, ces intermédiaires financiers demandent à leurs clients une déclaration sur l'ADE des valeurs patrimoniales utilisées pour acquérir les matières précieuses, à l'aide d'un formulaire de type A.

Du côté de la clientèle composée de sociétés commerciales, l'utilisation répandue de structures de sociétés complexes dans le secteur rend la recherche des ADE réels plus exigeante. En effet, dans la mesure où la relation d'affaires implique en réalité des intermédiaires, ainsi que le secteur le relève, la conservation et la mise à disposition des données concernant leurs propres fournisseurs n'est pas garantie. Cette vulnérabilité s'exprime en premier lieu au niveau de la seconde partie de la menace, quand il s'agit pour les intermédiaires financiers du secteur d'exécuter des paiements pour le compte de leurs clients à des structures légitimes ou à des tiers qui sont en réalité liés à leurs clients, notamment pour acheter les métaux précieux à affiner. En effet, l'analyse de l'origine des soupçons montre

que le secteur dispose de possibilités limitées pour se renseigner sur l'arrière-plan économique des clients et effectuer des analyses transactionnelles.

Dans le but de réduire la première menace potentielle, la plupart des raffineurs soumis à la LBA au titre d'intermédiaires financiers se soumettent volontairement à un ou plusieurs standards internationaux qui les obligent à effectuer des contrôles tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Les initiatives internationales les plus importantes que les acteurs du secteur mettent en œuvre sont la *Responsible Gold Guidance* de la *London Bullion Market Association* ainsi que le *Code of Practices* et le *Chain-of-Custody Standard* établis par le *Responsible Jewellery Council*.

Evaluation

Face à l'importance du négoce de métaux précieux en Suisse, à l'attrait de ce secteur pour blanchir de l'argent et à la complexité des structures impliquées, les mesures quantitatives suggèrent une sous-évaluation de la menace dans ce secteur, notamment par rapport aux infractions préalables de corruption et d'appartenance à une organisation criminelle. A cet égard, il s'agit davantage de la seconde menace (décrite plus haut) qui porte sur l'utilisation de matières précieuses, très souvent de l'or ou encore des pierres précieuses, comme vecteurs pour blanchir des valeurs patrimoniales d'origine criminelle. S'agissant pour ces cas des phases II et III du cycle de blanchiment, impliquant souvent des structures complexes, la capacité de détection est réduite comparée à la seconde menace portant sur des matières précieuses acquises de manière criminelle ou illicite. En effet, en parallèle aux obligations découlant de l'OCMP, la plupart des intermédiaires financiers dans le secteur se sont volontairement soumis à des standards internationaux supplémentaires de diligence, qui prévoient des contrôles allant au-delà de l'exigence de la LBA par rapport à la connaissance et la surveillance de leurs relations d'affaires, ce qui réduit d'autant la vulnérabilité du secteur par rapport à la première menace. S'agissant de l'achat d'or minier, les contrôles peuvent entre autres inclure des visites sur place, un contrôle de l'état financier des mines et de leurs licences, une évaluation des pratiques minières et des demandes de lettres de recommandation. Or, dans les cas concrets, la première menace n'exclut pas nécessairement la seconde. Toutefois, pour les raffineurs actifs en Suisse, la seconde menace se voit limitée jusqu'à un certain degré, étant donné le caractère majoritairement institutionnel de leur clientèle.

Par ailleurs, contrairement au négoce en or minier ou celui d'ouvrages tels que les lingots d'or soumis aux différents dispositifs de contrôle, l'achat et la vente de vieil or sont libres de toute autorisation et ne sont pas soumis au dispositif de la LBA. Or, depuis 2009, le volume de vieil or vendu par des particuliers en Suisse, la plupart du temps contre de l'argent en espèces, a considérablement augmenté. A ce titre, il convient de signaler que les raffineurs en Suisse achètent très peu de tels matériaux directement auprès des magasins acheteurs de vieil or en raison de leurs obligations en matière de diligence. Il s'ensuit qu'une importante partie du vieil or racheté en Suisse est probablement revendue à l'étranger. Il s'agit là d'une vulnérabilité, car une partie du commerce de l'or en Suisse resterait ainsi en dehors du dispositif de la LBA. De cette manière, la probabilité que certaines menaces de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme se réalisent se voit augmentée. Par contre, vu leurs montants, ces menaces se concentrent sur des infractions préalables liées à la « criminalité de proximité » en Suisse et à l'étranger, telles que des vols, des infractions contre la Lstup et des escroqueries. De même, étant donné la similarité par rapport à l'attractivité et les menaces potentielles concernées, le risque de blanchiment d'argent inhérent à l'ensemble du secteur des matières précieuses pourrait se déplacer vers d'autres activités de négoce qui ne sont pas soumises au dispositif de la LBA au même titre que les métaux précieux, telles que le commerce de pierres précieuses.

A cet égard, la nouvelle teneur de la LBA qui prévoit, dès le 1^{er} janvier 2016, pour des transactions commerciales au-delà de 100 000 francs suisses en argent liquide des obligations de diligence de la part des négociants (vérification de l'identité du cocontractant et identification de l'ADE et, si la transaction paraît inhabituelle, clarification de la provenance des valeurs), ou que la transaction soit effectuée au travers d'un intermédiaire financier soumis à la LBA, est de nature à atténuer le risque dans le secteur et empêcher une intensification des phénomènes de déplacement. En outre, pour les intermédiaires financiers du secteur soumis à la LBA, la mise en œuvre des nouvelles dispositions introduites dans la loi renforcera le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, notamment à travers les mesures visant à améliorer la transparence des personnes morales ainsi que le renforcement des obligations pour tous les intermédiaires financiers impliqués dans une relation d'affaires quant à l'identification des ADE des personnes morales.

Menaces				
			Métaux précieux	
	Vulnérabilités			

7.2 Analyses de secteurs d'activités non soumis à la LBA

7.2.1 Secteur immobilier

Le blanchiment d'argent dans le secteur immobilier est un thème d'actualité qui fait régulièrement la une des médias depuis plusieurs années, notamment en relation avec de spectaculaires achats de biens immobiliers par des citoyens de la Communauté des Etats indépendants. On a même supposé que le crime organisé et certains autocrates corrompus se servaient du marché immobilier suisse pour blanchir leurs fonds. Cette question a donné lieu au dépôt de plusieurs interventions parlementaires.

Attrait du marché immobilier pour le blanchiment d'argent

On recense quatre facteurs qui rendent le marché immobilier attrayant pour le blanchiment d'argent :

1. Le commerce de biens immobiliers permet de placer des montants supérieurs à la moyenne, y compris en espèces. Les opérations illégales sont en outre favorisées par le fait que la valeur réelle d'un immeuble situé dans une région privilégiée, par exemple en région lémanique ou sur le lac de Zurich, est difficilement estimable.
2. Les immeubles sont des biens d'investissement en principe intéressants, car ils sont une valeur sûre, notamment en période de difficultés économiques. Ils ne sont pas exposés aux effets de change et peuvent être loués avec profit.
3. Le commerce de biens immobiliers offre de nombreuses possibilités de blanchiment d'argent, car des fonds d'origine criminelle peuvent être utilisés non seulement lors de l'achat d'un bien, mais également – comme le montre la liste non exhaustive ci-après des modes opératoires – à des fins de financement et d'exploitation, ou encore lors de travaux de transformation.
4. En Suisse, contrairement à ce qui prévaut dans l'UE, le commerce de biens immobiliers n'est pas soumis à la législation sur le blanchiment d'argent, pour des raisons inhérentes au système adopté. La LBA régit en effet exclusivement l'intermédiation financière en général et non des activités commerciales particulières. Les agents immobiliers et les notaires ne sont donc pas tenus de vérifier l'origine des fonds utilisés¹⁴⁶.

Modes opératoires possibles

Les modes opératoires possibles dans le secteur immobilier présentent une grande diversité et peuvent en outre être combinés entre eux ou modifiés.

- Placement d'espèces: les biens immobiliers offrent de nombreuses possibilités de placer des espèces. En particulier:
 - achat d'immeubles au comptant;

¹⁴⁶ L'agent immobilier n'est réputé agir en tant qu'intermédiaire financier et devoir par conséquent observer les obligations de diligence qui en découlent que lorsqu'il transfère le montant du prix de vente au vendeur sur mandat de l'acheteur et qu'il ne s'agit pas en l'occurrence d'une prestation complémentaire fournie à titre accessoire. Le recouvrement de créance par l'agent immobilier sur mandat du vendeur n'est par contre pas soumis à la LBA (ch. 129 de la circulaire FINMA 2011/1, Activité d'intermédiaire financier au sens de la LBA).

- paiement de loyers (ou de garanties de loyer) en espèces¹⁴⁷;
- paiement en espèces de travaux de rénovation, d'assainissement, de transformation ou d'agrandissement;
- investissements dans des immeubles locatifs, des restaurants ou des hôtels (*cash intensive businesses*). Ces activités ouvrent ensuite d'autres possibilités de blanchiment systématique, car les fonds d'origine illégale peuvent être présentés comme des revenus locatifs ou des produits d'exploitation des restaurants ou des hôtels.
- Hypothèques: étant des placements réputés sûrs, les biens immobiliers permettent d'obtenir des fonds auprès des établissements financiers sous la forme d'hypothèques, ce qui est particulièrement intéressant pour les blanchisseurs d'argent, qui ont besoin de liquidités légales. Plusieurs possibilités entrent en ligne de compte:
 - paiement en espèces de l'immeuble (au moyen des fonds à blanchir), puis conclusion d'une hypothèque;
 - conclusion d'une hypothèque, puis amortissement ou paiement des intérêts de cette dernière au moyen des fonds à blanchir;
 - pour éviter de passer par un établissement bancaire en tant que donneur de crédit, les criminels peuvent aussi s'accorder mutuellement des crédits destinés à l'achat d'immeubles. L'origine des fonds peut être ultérieurement camouflée en recourant à des prête-noms ou à des sociétés écrans, qui présentent généralement des imbrications internationales (*loan back schemes*).
- Prix surfaits: plus un bien est onéreux, plus on peut placer d'argent¹⁴⁸. Les criminels peuvent donc, dans le cadre d'une bande ou par le biais d'entreprises interposées, vendre le même immeuble plusieurs fois de suite au même ayant droit économique, avec une augmentation de son prix à chaque nouvelle transaction (ventes en cascade).
- Achat de biens immobiliers par l'intermédiaire de structures internationales complexes de sociétés ou de holdings: chaque entreprise interposée complique la tâche des autorités de poursuite pénale qui tentent de remonter la trace des fonds blanchis, car il s'agit de clarifier les rapports de propriété de chacune de ces entreprises. Autre élément faisant obstacle aux investigations: la dimension internationale de ces réseaux d'entreprises, qui implique que l'on ne peut obtenir les informations nécessaires qu'en passant par l'entraide judiciaire. Or ce processus est souvent très long et ne donne parfois même aucun résultat. Les immeubles peuvent en outre servir d'apports en nature lors de la création d'une société anonyme. Ils sont ainsi transférés à cette dernière et il faut alors en identifier l'ayant droit économique.

Situation en Suisse en matière de blanchiment d'argent sur le marché immobilier

L'analyse de quelque 40 procédures d'enquête préliminaire ou d'enquête – closes ou en cours – portant sur des affaires de blanchiment présumé sur le marché immobilier suisse montre que le commerce de biens immobiliers est très attrayant pour les blanchisseurs d'argent et que l'on observe régulièrement des cas suspects dans notre pays. Il s'agit surtout d'achats de biens résidentiels haut de gamme. Les fonds blanchis sur le marché immobilier proviennent pour l'essentiel, et dans des proportions à peu près égales, des trois infractions préalables suivantes: escroquerie/abus de confiance, soutien et/ou participation à une organisation criminelle et infractions à la loi sur les stupéfiants. Les cas analysés présentent souvent une dimension internationale, du fait notamment que dans la majorité d'entre eux l'infraction préalable a été commise à l'étranger. Il ressort en outre de l'analyse que les modes opératoires ne sont pas aussi complexes que ceux décrits dans la littérature. La plupart des immeubles sont acquis à la faveur d'une transaction bancaire, avec pour pratique assez répandue un financement partiel par la banque concernée. Si l'achat d'immeubles au comptant n'a été observé que dans quelques cas isolés, le financement partiel en espèces ou le paiement comptant de coûts de location ou de travaux de transformation ne sont pas rares. Il semblerait par ailleurs que dans la plupart des cas le but prioritaire de l'achat d'un bien immobilier est non pas de brouiller les traces documentées de l'origine des valeurs patrimoniales, mais simplement d'utiliser ces dernières. Il ressort en outre des statistiques cantonales que seule une très faible part des achats d'immeubles sont opérés par des sociétés, alors que dans les affaires de blanchiment d'argent analysées l'acquéreur est au contraire très souvent une société. Cette différence amène à la conclusion que les achats de biens immobiliers visent à

¹⁴⁷ Conviennent particulièrement bien les loyers basés sur le chiffre d'affaires, car ils sont variables et offrent une grande flexibilité aux blanchisseurs de fonds.

¹⁴⁸ Le blanchiment d'argent n'est toutefois souvent pas la seule ou principale raison poussant à acquérir un bien immobilier à un prix exorbitant. La discrétion qui doit nécessairement entourer ces transactions se traduit certes par un surcoût pour le blanchisseur de fonds, mais on peut également présumer que l'achat d'immeubles dans le segment de prix le plus élevé est surtout une question de prestige.

blanchir de l'argent sont beaucoup plus fréquemment le fait de sociétés que les transactions immobilières ordinaires. Dans quelques cas, la société a même été créée uniquement en vue de l'achat de l'immeuble et n'exerce aucune activité opérationnelle, ce qui renforce encore le soupçon de blanchiment. L'achat d'un bien immobilier par une société n'est bien sûr pas en lui-même un indice de blanchiment d'argent, mais s'il s'y ajoute d'autres indices, le soupçon de blanchiment peut s'avérer fondé.

D'autres indicateurs d'actes de blanchiment sont par exemple un prix exorbitant ainsi que des projets de transformation ou d'agrandissement démesurés, qui ne sont pas viables économiquement aux yeux des experts ou impossibles à réaliser pour des raisons de protection des monuments historiques. Enfin, doivent également éveiller les soupçons le fait que des logements restent longtemps vacants sans raison apparente ou le fait que des restaurants ou des hôtels poursuivent leur exploitation des années durant, malgré un manque patent de clientèle.

Bien que le marché immobilier soit particulièrement attrayant pour le blanchiment d'argent, l'analyse des procédures d'enquête amène également à conclure qu'il n'est pas plus affecté par ce phénomène que d'autres secteurs, tels que le commerce de biens de luxe. Toutefois, les données chiffrées sur le blanchiment d'argent étant par définition lacunaires, on ne peut l'affirmer avec une certitude absolue. L'achat de biens de luxe n'a en outre pas le même impact social que celui de biens immobiliers résidentiels, car le logement est un besoin fondamental de la population et toute hausse des prix a des conséquences négatives pour une grande partie de cette dernière. Or, dans nombre de régions du pays, l'offre de logement est déjà insuffisante et va encore se raréfier. Dans ce contexte, le sentiment selon lequel cette pénurie est encore aggravée par le blanchiment d'argent peut se répercuter négativement sur le climat social, même si ce sentiment est objectivement infondé. De plus, les investissements dans des hôtels et des restaurants non seulement ouvrent de nouvelles possibilités de blanchiment aux milieux criminels, mais encore augmentent le nombre d'emplois que ceux-ci contrôlent. Le blanchiment d'argent est donc une menace générale plus grave dans le secteur immobilier que ce n'est le cas dans d'autres secteurs d'activité.

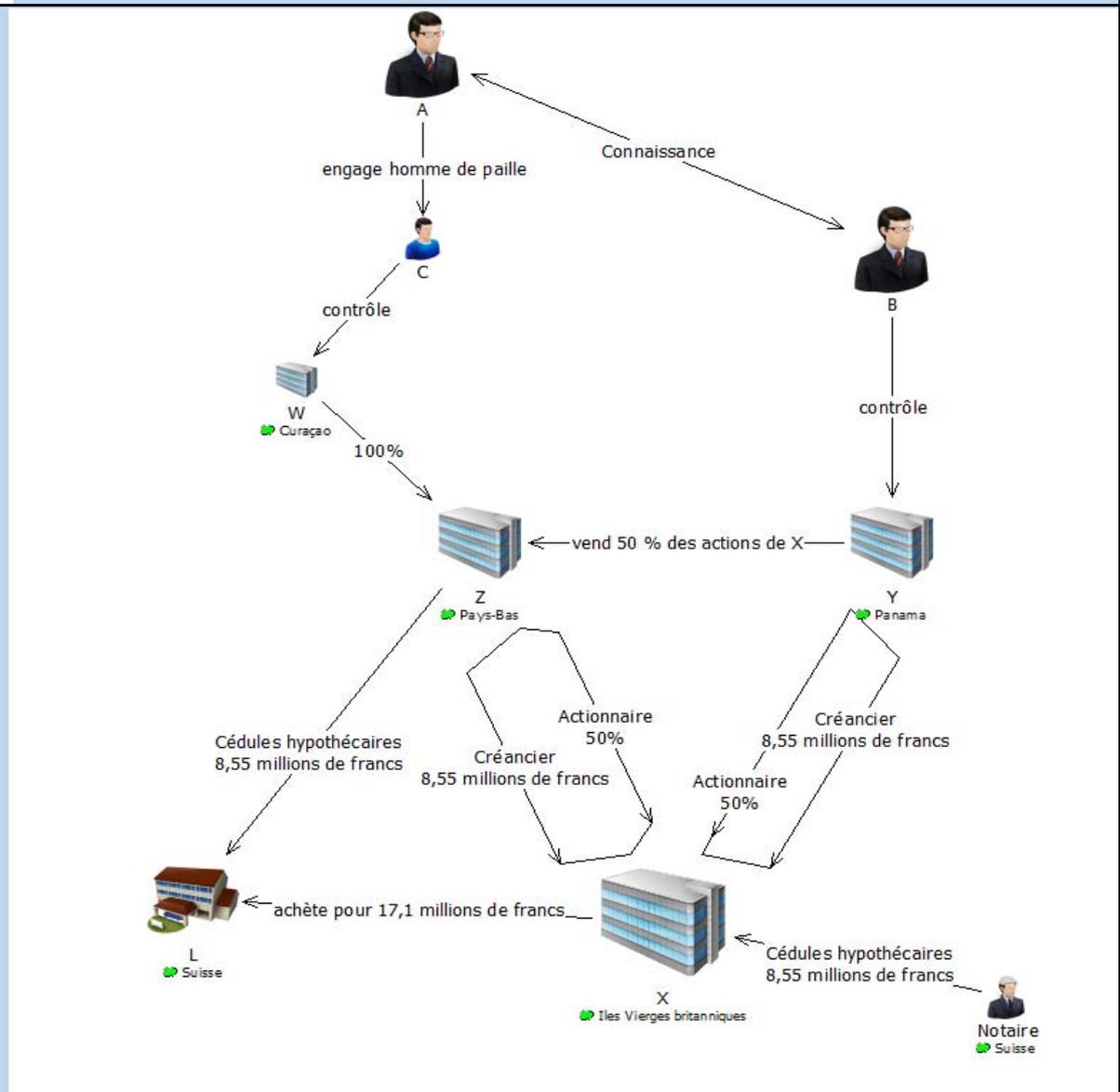
Les affaires de blanchiment d'argent relevant du commerce de biens immobiliers ne posent a priori pas d'exigences particulières aux autorités de poursuite pénale. Leur analyse a montré qu'apporter la preuve d'une transaction immobilière ne pose de problèmes que dans de très rares cas. Ce sont même souvent les transactions immobilières suspectes qui éveillent les premiers soupçons de blanchiment et débouchent sur l'ouverture d'une procédure. Comme dans la plupart des affaires de blanchiment d'argent, la plus grosse difficulté à surmonter dans celles touchant le secteur immobilier consiste à prouver l'origine criminelle des valeurs patrimoniales concernées, en particulier lorsque l'infraction préalable a été commise à l'étranger.

Typologies

Cas de figure 1: Achat de biens immobiliers par l'intermédiaire d'une structure complexe de sociétés

Il est reproché au prévenu A d'avoir profité de sa position de responsable de la compagnie pétrolière nationale d'un pays producteur d'or noir pour s'enrichir illégalement. Une part des fonds incriminés aurait transité par différentes sociétés pour être finalement utilisée par un prête-nom pour acquérir un immeuble en Suisse. Présenté de façon simplifiée, l'achat se serait déroulé comme suit: la société Z (ayant son siège aux Pays-Bas) achète à la société Y (Panama) 50 % des actions de la société X (Iles Vierges britanniques). Derrière la société Y, on trouve B, une connaissance et complice présumé de A. La société Z appartient à 100 % à la société W (Curaçao), elle-même propriété de C, qui est depuis de longues années à la fois homme de confiance et prête-nom de A. La société X n'existait jusqu'alors que sur le papier et n'avait jamais exercé d'activités opérationnelles. Suite à la transaction ci-dessus, elle appartient à hauteur de 50 % chacune aux sociétés Y et Z. Le titulaire du droit de signature est un homme de confiance de B. Comme première et unique opération, la société X achète l'immeuble L pour la somme de 17,1 millions de francs, qui lui sont prêtés par la société Y. Dès que l'achat est conclu, la société Z prête 8,55 millions de francs à la société X et obtient en contrepartie des cédules hypothécaires sur l'immeuble L à hauteur du montant prêté. La société X verse ensuite cette somme à la société Y. La situation de la société X est alors la suivante: les sociétés Y et Z sont ses actionnaires à hauteur de 50 % chacune et détiennent également sur elle chacune une créance de 8,55 millions de francs. Z possède des cédules hypothécaires sur l'immeuble L pour une valeur de 8,55 millions de francs, le reste des cédules étant déposées chez un notaire en Suisse. L'immeuble a entretemps été démoli et les médias rapportent que A et B projettent de le remplacer par un hôtel de luxe. L'autorité de poursuite pénale compétente a déposé une demande

d'entraide judiciaire auprès de l'Etat dans lequel l'infraction préalable présumée aurait été commise. Les investigations menées sur place aboutissent toutefois à la conclusion que les accusations portées contre A sont sans fondement et que l'argent transféré en Suisse est d'origine légale. Faute de preuve quant à l'origine criminelle des fonds, la procédure ouverte en Suisse a dû être classée.



Cas de figure 2: Achat d'une parcelle avec des fonds provenant du trafic de stupéfiants

En 2008, A, un agent fiduciaire suisse, et B, membre de haut rang d'une bande internationale de trafiquants de drogue, font connaissance par l'intermédiaire d'une relation commune. A cherche un financement pour acheter une parcelle sur laquelle il souhaite construire plusieurs villas haut de gamme. B cherche quant à lui le moyen d'investir et de blanchir son argent, provenant du trafic de cocaïne entre le Brésil et la Suisse. A crée plusieurs sociétés écrans et reçoit de B, en deux tranches, de l'argent liquide pour un montant total de 1,2 million de francs. Il verse alors près de 400 000 francs, en son nom, sur le compte de l'une de ces sociétés et les utilise pour acheter un appartement à São Paulo pour le compte de B. A dépose en outre les 800 000 francs restants auprès d'un avocat suisse et, moyennant un apport supplémentaire de 200 000 francs provenant de ses propres fonds, obtient un crédit hypothécaire de 1,5 million de francs auprès d'une banque suisse. Il achète ensuite la parcelle au nom de l'une des sociétés écrans pour la somme d'environ 2,5 millions de francs. En 2009, B est reconnu coupable de trafic de stupéfiants par un tribunal brésilien et condamné à 33 ans de prison. En 2013, A est condamné en Suisse, selon la procédure simplifiée, à une peine pécuniaire avec sursis et à une amende, notamment pour blanchiment d'argent et faux dans les titres.

Evaluation

La présente analyse montre que le secteur immobilier est exposé à une menace qui peut être considérée comme moyenne. Le risque existe en particulier que des fonds provenant d'actes de corruption commis à l'étranger ou du crime organisé soient blanchis en Suisse. Même si le secteur immobilier en tant que tel n'est pas soumis à la LBA, un contrôle est exercé néanmoins dans la plupart des cas par les intermédiaires financiers participant aux transactions, en particulier par les banques et les fiduciaires. De plus, étant donné que les fonds incriminés sont généralement blanchis non seulement sur le marché immobilier, mais également au travers d'autres canaux, il en résulte une probabilité de détection légèrement accrue. La LBA révisée prévoit en outre qu'à partir du 1^{er} janvier 2016, toute opération de plus de 100 000 francs en espèces devra être exécutée par le biais d'un intermédiaire financier ou, à défaut, que le négociant devra notamment vérifier l'identité du cocontractant, procéder à l'identification de l'ayant droit économique et, si l'opération paraît inhabituelle, clarifier l'origine des valeurs patrimoniales. Ce dispositif vise à réduire le risque que des fonds d'origine criminelle ne soient blanchis à la faveur de l'achat et de la vente d'immeubles en Suisse.

Enfin, les opérations immobilières réalisées en recourant à des structures complexes, basées par exemple sur des sociétés de domicile, ou en mettant à profit des relations d'affaires avec des intermédiaires financiers à l'étranger permettent souvent de dissimuler les ADE. C'est pourquoi une proposition de modification du CC prévoit de garantir l'identification uniforme et univoque des personnes moyennant l'utilisation du numéro AVS, ce qui permettra également d'effectuer des recherches de propriété immobilière à l'échelle nationale. Il en résultera, d'une part, une plus grande transparence sur les rapports de propriété des biens immobiliers et, d'autre part, une diminution du risque que des fonds d'origine criminelle soient discrètement blanchis sur le marché immobilier suisse¹⁴⁹.

7.2.2 Organismes à but non lucratif

Bases

En Suisse, les organismes à but non lucratif (*non-profit organisations, NPO's*) au sens des recommandations du GAFI sont généralement appelés organisations d'utilité publique ou encore organisations ou institutions sans but lucratif. Ces organisations y possèdent généralement le statut d'association ou de fondation. Le caractère d'utilité publique dépend toutefois non pas de la forme juridique de l'organisation, mais de critères relevant du droit fiscal.

a. Association

L'association possède la personnalité juridique et se compose d'une assemblée générale et d'une direction élue par l'assemblée générale. Ses statuts doivent être rédigés par écrit et contenir les dispositions nécessaires sur son but, ses ressources et son organisation. Abstraction faite de ces exigences, la création et l'exploitation d'une association ne sont pour ainsi dire soumises à aucune prescription : une association n'a pas besoin d'autorisation ni de capital social, ne doit pas être enregistrée, n'est pas soumise à surveillance et n'a pas d'obligation de révision¹⁵⁰. Il s'ensuit que si l'association ne s'inscrit pas volontairement au registre du commerce ou auprès d'un organisme de certification, les autorités ne disposent d'aucune information sur ses membres, son financement et ses activités, sauf à les obtenir par des mesures de contrainte.

b. Fondation

La fondation a pour objet l'affectation de biens en faveur d'un but spécial. Sa forme la plus courante est celle de la fondation dite classique. Son organe suprême, généralement le conseil de fondation, la représente et la dirige. Par rapport à l'association, la création et l'exploitation d'une fondation doivent remplir davantage d'exigences, si bien que les autorités disposent de plus d'informations publiquement accessibles. Hormis les fondations de famille, toutes les fondations sont en effet tenues de s'inscrire au registre du commerce, ainsi que de tenir des comptes et de les faire réviser¹⁵¹. Selon que

¹⁴⁹ FF 2014 3429 (art. 949c [nouveau] CC)

¹⁵⁰ Font exception les associations qui, pour atteindre leur but, exploitent une entreprise en la forme commerciale. Elles sont alors tenues de s'inscrire au registre du commerce (art. 91 de l'ordonnance du 17 octobre 2007 sur le registre du commerce, ORC; RS 221.411). Toutes les autres associations sont libres de le faire ou non. Toutefois, si deux des trois valeurs spécifiées à l'art. 69b CC (total du bilan: 10 millions de francs; chiffre d'affaires: 20 millions de francs; effectif: 50 emplois à plein temps en moyenne annuelle) sont dépassées au cours de deux exercices successifs, l'association doit soumettre sa comptabilité au contrôle ordinaire d'un organe de révision et doit également s'inscrire au registre du commerce.

¹⁵¹ Outre les fondations de famille, les fondations ecclésiastiques sont également déliées des obligations de désigner un organe de révision et de s'inscrire au registre du commerce.

le but de la fondation est de portée locale, cantonale ou (inter)nationale, il incombe respectivement à la commune, au canton ou à la Confédération de surveiller que ce but est poursuivi conformément à la volonté du fondateur et aux statuts. En cas de carences dans l'organisation ou la direction de la fondation, l'autorité de surveillance compétente peut prendre des mesures de droit administratif d'ordre préventif et répressif. Parmi les instruments de surveillance préventifs figurent notamment l'audit des rapports de gestion annuels, l'approbation des règlements et de leurs modifications ainsi que des modifications des statuts. Quant aux instruments répressifs, ils vont de l'avertissement à la dissolution de la fondation, en passant par le blocage de ses comptes et la révocation du conseil de fondation.

c. Utilité publique

Selon la définition de l'AFC, il y a but d'utilité publique lorsque les deux éléments cumulatifs suivants sont réunis: d'une part, l'organisation doit servir l'*intérêt général*, ce qui signifie en particulier que le cercle des destinataires doit être ouvert et ne pas se limiter par exemple à une famille ou aux membres d'une profession déterminée ; d'autre part, les activités de l'organisation doivent être *désintéressées*, autrement dit ne servir ni les intérêts propres de l'organisation en tant que personne morale, ni ceux de ses membres.

d. Données statistiques

En se fondant sur une vaste étude internationale sur le secteur des organismes à but non lucratif réalisée en 2008¹⁵², on peut estimer que la Suisse en compte environ 90 000. Elles emploient quelque 180 000 personnes (en équivalents plein temps) et génèrent environ 4,7 % du PIB du pays. S'y ajoutent des prestations de bénévoles correspondant à environ 80 000 emplois à plein temps.

Vulnérabilité des organismes à but non lucratif au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme

La littérature spécialisée considère les organismes à but non lucratif comme des véhicules attrayants pour le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, pour plusieurs raisons : premièrement, les organisations d'utilité publique jouissent de la confiance générale, notamment du public, si bien que les intermédiaires financiers ainsi que les autorités de surveillance, les autorités douanières et les autorités de poursuite pénale ne les considèrent a priori pas comme une catégorie à risque et ne soumettent pas leurs transactions financières ni leurs transports de marchandises à des contrôles particuliers. Deuxièmement, ces organisations ont souvent accès à des moyens financiers considérables – y compris en espèces – libellés en différentes devises. De plus, des paiements entrants effectués selon les modalités les plus diverses et présentant des ordres de grandeur variables, un grand nombre de donateurs (en partie étrangers) et des versements de gros montants en espèces font partie du profil type des organismes à but non lucratif en tant que clients bancaires et n'attirent par conséquent pas particulièrement l'attention. Troisièmement, un grand nombre d'organismes à but non lucratif opèrent à l'échelle internationale, y compris dans des pays où l'état de droit est faible et la corruption courante. Compte tenu de la diversité des régions, des partenaires, des activités, des cultures et des systèmes juridiques concernés, ainsi que des distances parfois considérables, il est alors difficile d'exercer un contrôle approprié sur les ressources des organismes à but non lucratif. Quatrièmement, ces ressources étant tout de même limitées, les organismes à but non lucratif ne consacrent qu'un minimum d'argent aux tâches administratives, en particulier à la tenue de leur comptabilité et aux contrôles internes. Dans de nombreux cas, ces travaux sont exécutés de manière plutôt informelle, par des membres aux connaissances techniques rudimentaires. Bien peu d'organismes à but non lucratif disposent de mécanismes de compliance, d'un code de conduite ou autres règlements similaires. Enfin, en particulier en Suisse, les associations ne sont soumises à aucun contrôle et seules quelques-unes sont tenues de faire auditer leurs comptes par un organe de révision. Sans mesures de contrainte ordonnées par un ministère public, il est souvent impossible d'obtenir des informations sur l'organisation, les membres et le financement d'une association.

Situation de la Suisse en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme au moyen d'organismes à but non lucratif

Bien que les organismes à but non lucratif soient attrayants pour le financement du terrorisme et malgré les nombreux indices en la matière relevés en particulier aux Etats-Unis après les attentats du 11 septembre 2001, les cas connus de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme par des organismes à but non lucratif sont peu nombreux, et ceux où de tels actes criminels ont été poursuivis devant les tribunaux sont encore moins nombreux. Il s'agit donc de ne pas confondre les risques d'abus et les abus effectifs. L'écart entre les premiers et les seconds s'explique notamment par le fait que les données chiffrées en la matière sont extrêmement lacunaires. Les organismes à but non lu-

¹⁵² Cf. Bernd Helmig et al.: Der dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2010

cratif n'étant soumis en Suisse à pratiquement aucun contrôle ni à aucun mécanisme de surveillance, les indices d'actes criminels passent souvent inaperçus.

Dans la pratique, il apparaît typiquement que les organismes à but non lucratif ne financent pas, le cas échéant, des actes terroristes particuliers, mais tendent plutôt à soutenir des groupes terroristes dans leur ensemble (logistique et infrastructure). Ces groupes disposent dans la plupart des cas d'une vitrine politique ou sociale, prétendument non violente, et d'une aile paramilitaire. Leurs actes s'accompagnent, dans de nombreux domaines, d'activités quasi étatiques, si bien qu'il est presque impossible de déterminer à quels projets concrets les fonds en cause sont affectés. Cette difficulté est en outre aggravée par le fait que le financement du terrorisme est souvent assuré par le transfert de petites sommes, au moyen de systèmes paiement alternatifs informels.

En Suisse, les organismes à but non lucratif présentant un risque de financement du terrorisme sont à chercher principalement dans les milieux islamo-nationalistes ou djihadistes ou encore ethno-nationalistes. Bien que l'on ait constaté dans plusieurs cas suspects l'existence de contacts ou de liens entre des organismes à but non lucratif actifs en Suisse et des structures terroristes, il n'a guère été possible à ce jour de confirmer les soupçons de financement du terrorisme ainsi éveillés.

Typologies

Cas de figure 1: Agents financiers caritatifs

L'exemple présenté ici est une grosse affaire internationale d'hameçonnage (*phishing*) et de blanchiment d'argent commis en faisant appel à des agents financiers¹⁵³. Probablement basées en Russie ou en Ukraine, les personnes à l'origine de ce filoutage affirmaient récolter de l'argent pour A, une prétendue œuvre caritative pour l'enfance ayant son siège en Pologne, et appuyaient leurs dires sur un site web paraissant au premier abord assez sérieux. Un examen plus attentif montrait toutefois rapidement que les textes avaient sans exception été copiés de sites de véritables œuvres caritatives. Les agents financiers étaient recrutés au moyen d'offres d'emploi et instruits de mettre leur propre compte bancaire à disposition pour l'argent entrant. Ils devaient alors en retirer les dons reçus le plus rapidement possible, en espèces, et les envoyer à un destinataire en Russie par l'intermédiaire d'un établissement de transfert d'argent. Ils avaient droit à une commission de 10 % des montants transférés. Courant 2007, plusieurs communications concernant cette affaire sont parvenues au MROS, qui les a transmises aux cantons compétents. Le site web de la prétendue œuvre d'entraide a alors pu être fermé. L'enquête pénale contre les agents financiers a été dans la plupart des cas classée car ces personnes ne pouvaient pas savoir que l'argent était d'origine illégale, si bien que l'élément constitutif subjectif de l'infraction faisait défaut. L'enquête pénale contre les auteurs de ces attaques par hameçonnage a également dû être classée.

Cas de figure 2: Organisme à but non lucratif islamique ayant des liens avec une organisation islamo-nationaliste au Proche-Orient

Les autorités suisses ont établi dès 2003 un lien entre A, un organisme à but non lucratif suisse, et le financement du terrorisme. Créé en 1994 comme antenne locale de l'organisation mère établie en France, A était à l'époque le plus grand organisme à but non lucratif suisse opérant dans le domaine de l'aide au Proche-Orient. Il avait des bureaux à Genève et à Bâle et collectait des dons dans les mosquées et les centres islamiques, pour les envoyer ensuite à des organismes à but non lucratif au Proche-Orient. Selon un des fondateurs et secrétaire de l'organisme, cela représentait des montants annuels compris entre 0,5 et 1 million de francs par année, jusqu'en 2002. A affirmait que ces dons étaient utilisés pour soutenir des orphelins, des personnes handicapées ou nécessiteuses ainsi que des projets d'infrastructures et agricoles.

Comme d'autres organismes à but non lucratif de l'aide au Proche-Orient, A fut accusé de soutenir indirectement des activités terroristes, dans la mesure où il faisait parvenir des dons à des organisations réputées exercer de telles activités. Le département du Trésor des Etats-Unis désigna alors, en 2003, cinq organismes à but non lucratif ayant des liens avec des organisations proche-orientales comme étant des structures terroristes mondiales (*Specially Designated Global Terrorists*). Parmi ces organismes à but non lucratif figuraient aussi bien l'organisation mère de A en France que A lui-même dans notre pays. A est depuis lors inscrit sur la liste des *Designated Charities and Potential Fundraising Front Organizations for Foreign Terrorist Organizations* du Trésor américain, car il ferait partie des principaux « collecteurs de fonds » (*primary fundraisers*) opérant pour une organisation terroriste du Proche-Orient. A a ensuite également figuré, sous de nombreux noms d'emprunt, sur une liste –

¹⁵³ Personnes généralement recrutées par petites annonces qui mettent – contre rémunération – leur compte bancaire à disposition pour des paiements entrants et transfèrent ensuite l'argent à l'étranger conformément aux instructions reçues.

dite « liste Bush » – publiée par l'ancienne Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (aujourd'hui: FINMA).

De 2003 à 2004, A fut par ailleurs au cœur d'une enquête de la PJF, qui ne parvint toutefois pas – comme c'est souvent le cas avec les organismes à but non lucratif – à réunir des preuves de financement du terrorisme exploitables devant un tribunal. L'organisme à but non lucratif B, ultérieurement rebaptisé C, fut alors créé en 2004 pour succéder à A. En 2007, se fondant sur une communication au MROS signalant des transferts d'argent suspects de A et de B à destination du Proche-Orient, le MPC a ouvert une enquête de police judiciaire contre inconnu pour soupçon de financement du terrorisme, en application de l'art. 260^{quinquies} CP. L'enquête a certes permis d'établir que les fonds provenaient de dons privés et servaient prétendument à financer des projets humanitaires et des parrainages d'enfants, mais il n'a pas été possible de réunir des preuves de financement du terrorisme juridiquement suffisantes. La procédure a été classée au bout de six mois.

Evaluation

La présente analyse montre qu'en Suisse le risque se concentre sur *certain*s organismes à but non lucratif ou domaines d'activités sans but lucratif *critiques*.

S'agissant du financement du terrorisme, sont particulièrement critiques les organismes à but non lucratif qui opèrent dans des régions où l'état de droit est lacunaire ou inexistant, y collaborant avec des organisations partenaires soupçonnées de soutenir des activités terroristes. Pour ce qui est de l'identification des organisations critiques, elle passe par des échanges d'informations réguliers entre tous les services concernés. En particulier le manque de transparence en matière d'affectation et d'utilisation des dons, les informations incomplètes ou contradictoires sur les ayants droit économiques, les versements en espèces, les gros virements sur les comptes de membres de la direction de l'organisme à but non lucratif ainsi que les envois fréquents d'espèces dans les pays à risques par l'intermédiaire de *money-transmitters* sont autant d'indices d'un éventuel arrière-plan criminel ou d'intentions criminelles de l'organisme à but non lucratif.

En ce qui concerne le risque de blanchiment d'argent, des organismes à but non lucratif actifs en Suisse se sont fait remarquer surtout en relation avec des tromperies visant à dissimuler les ayants droit économiques de valeurs patrimoniales d'origine criminelle.

Enfin, s'agissant des fondations – contrairement à ce qui prévaut pour les associations –, leur surveillance permet de contrôler régulièrement qu'elles respectent leur but, ce qui réduit le risque de blanchiment d'argent. De plus, la prochaine intégration des fondations de famille et des fondations ecclésiastiques dans le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent va encore réduire ce risque. Ces fondations seront en effet tenues, à partir du 1^{er} janvier 2016, de s'inscrire au registre du commerce.

7.2.3 Transfert transfrontière d'espèces

En Suisse, le contrôle du transport transfrontière d'espèces repose sur le système de renseignement, réputé équivalent selon les normes internationales du GAFI au système de déclaration.

Conformément à l'art. 95, al. 1^{bis}, de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)¹⁵⁴, l'AFD soutient la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le cadre de ses tâches. Elle n'a toutefois pas de compétences d'enquête ni de poursuite pénale, ses attributions se limitant au séquestre provisoire. Sous certaines conditions, elle peut en outre faire valoir le droit de gage douanier sur les espèces.

Dans le cadre de sa mission de surveillance de la circulation des personnes et des marchandises traversant la frontière douanière (contrôles douaniers), l'AFD procède – en fonction des risques – à des contrôles par sondages du transfert transfrontière d'argent liquide, vérifiant en particulier si le montant transporté atteint 10 000 francs. L'importation, l'exportation et le transit d'argent liquide – quel qu'en soit le montant – ne sont cependant pas interdits.

Le système de renseignement prévoit que la personne soumise à l'obligation de renseigner est tenue, lors d'un contrôle douanier, de fournir les renseignements suivants lorsqu'ils lui sont expressément demandés:

- a. sur sa propre personne;
- b. sur l'importation, l'exportation ou le transit d'espèces d'un montant d'au moins 10 000 francs ou, s'il s'agit d'une monnaie étrangère, d'une contrevaletur équivalente;

¹⁵⁴ RS 631.0

- c. sur l'origine et l'utilisation prévue des espèces;
- d. sur l'ayant droit économique.

En cas de soupçons de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, le bureau de douane peut exiger ces renseignements même si les espèces n'atteignent pas la valeur seuil de 10 000 francs ou, s'il s'agit d'une monnaie étrangère, la contrevaletur équivalente.

La personne soumise à l'obligation de renseigner est tenue de fournir les renseignements sur elle-même et sur le montant des espèces. Si elle refuse ou donne de faux renseignements, elle est punissable pour inobservation de prescriptions d'ordre. Elle n'encourt par contre aucune peine si elle refuse de renseigner sur l'origine et l'utilisation prévue des espèces ainsi que sur l'ayant droit économique. Cette restriction tient compte de l'interdiction reconnue par le Tribunal fédéral de contraindre une personne à s'autoincriminer¹⁵⁵.

De tels contrôles peuvent avoir lieu dans tous les genres de trafic, plus particulièrement dans le trafic touristique mais également dans le trafic des marchandises de commerce. Il faut en effet différencier les procédures d'annonce du trafic des marchandises de commerce et celles du trafic touristique. Les contrôles sont effectués par le Corps des gardes-frontière et par la partie civile de l'administration des douanes. Dans la pratique, ils ont lieu surtout dans le trafic touristique entrant.

Dans l'accomplissement de ses tâches, le personnel de la douane se fonde, pour identifier les cas de soupçons de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, sur les indices (*red flags/indicators*) figurant dans les meilleures pratiques internationales du GAFI du 19 février 2010 relatives à la détection et à la prévention des mouvements transfrontaliers illicites d'espèces et d'instruments négociables en espèces.

En cas de soupçon d'infraction, l'AFD peut procéder au séquestre provisoire de l'argent liquide, qu'elle remet ensuite à la police ou au ministère public. Il peut cependant arriver que les espèces séquestrées ne puissent pas être remises à l'autorité compétente. Actuellement, si leur ayant droit est introuvable ou si elles sont indubitablement d'origine criminelle, les espèces sont alors formellement confisquées en tant que gage douanier et versées à la caisse fédérale. Cela vaut particulièrement pour l'argent liquide en provenance du trafic de stupéfiants. Des mesures ont ainsi été mises en place qui sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 2014.

Les faits suivants peuvent constituer des indices que de l'argent liquide est incriminé par le trafic de stupéfiants: montant constitué de petites coupures, transport de l'argent liquide effectué de façon dissimulée, ou personne ayant une relation avec des délits liés aux stupéfiants. L'examen est effectué à l'aide d'un appareil SMI (spectromètre de masse ionique). Un examen de l'argent liquide quant à une contamination par des stupéfiants n'est pas obligatoire, mais possible en tout temps. L'argent liquide manifestement contaminé par des stupéfiants doit également être séquestré provisoirement et remis à la police ou au ministère public. Si l'argent liquide séquestré provisoirement n'est pas pris en charge par la police ou le ministère public, il est séquestré formellement en tant que gage douanier et confisqué. Une fois que la décision de séquestre est entrée en force, l'argent liquide doit être remis à la Banque nationale suisse pour destruction, puisqu'il ne peut plus rejoindre le flux financier. L'AFD a formellement séquestré de l'argent contaminé par des stupéfiants à maintes reprises.

A la faveur de la révision en cours de la LD¹⁵⁶, l'AFD devrait acquérir la compétence de confisquer elle-même définitivement de tels fonds liés à des activités criminelles, sans devoir exercer à cet effet le droit de gage douanier.

Toute importation, exportation ou transit d'argent liquide pour un montant d'au moins 10 000 francs, de même que tous les cas de soupçons fondés de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme sont enregistrés dans le système d'information du Corps des gardes-frontière (système « RUMACA »), indépendamment du fait que l'argent soit laissé en la possession de la personne soumise à l'obligation de renseigner (pas d'indice d'infraction) ou au contraire, en présence de soupçons d'infraction, séquestré provisoirement en vue de sa remise à la police ou au ministère public. Le système « RUMACA » contient des données sur l'identité de la personne assujettie à l'obligation de signaler, le montant de l'argent liquide séquestré, l'origine et l'utilisation prévue de cet argent ainsi que sur l'ADE.

¹⁵⁵ Cf. ATF 131 IV 36 ss, consid. 2 et 3

¹⁵⁶ Message du 6 mars 2015 concernant la modification de la loi sur les douanes, FF 2015 2657

Les statistiques 2013 et 2014 des montants en espèces annoncés spontanément ou dont le transport a été constaté suite aux renseignements demandés ou lors d'un contrôle douanier, et qui étaient en rapport avec la lutte contre le blanchiment d'argent, se présentent comme suit:

An- née	Cas trafic entrant	Cas trafic sortant	Cas dans le pays	Cas dans le trafic routier	Cas dans le trafic aérien	Cas dans le trafic ferro- viaire	Total	Montant total pour tous les contrôles, en CHF	Montant moyen par événement, en CHF
2013	247	42	3	41	244	7	292	36 620 027	125 411
2014	263	23	28	70	217	27	314	30 882 373	98 351

Source: AFD

Ci-après quelques cas tirés de la pratique, à titre d'exemples:

- A.** A son arrivée en Suisse en avion, un homme d'affaires koweïtien annonce 27 000 euros en liquide; cet argent est destiné à ses vacances.
- B.** Dans plusieurs cas, des personnes arrivant de Libye en avion annoncent transporter des espèces destinées à l'achat d'un véhicule.
- C.** A leur sortie de Suisse en voiture, deux personnes sont soumises à un contrôle de l'argent liquide à la demande de la police: elles transporteraient de l'argent obtenu par extorsion. Les deux personnes sont soumises à une fouille corporelle et l'on trouve quelque 20 000 euros sur chacune d'entre elles. Les personnes et l'argent sont remis à la police.
- D.** Un véhicule arrivant d'Italie est soumis à un contrôle douanier à son entrée en Suisse. Lorsqu'on lui demande s'il transporte de l'argent liquide, le conducteur répond que ce n'est pas le cas. La vérification qui suit permet de découvrir 50 000 euros dissimulés dans une cachette du véhicule, qui présente en outre des traces de cocaïne à douze endroits différents.

Evaluation

Le système de renseignement peut être considéré comme fonctionnant bien, puisqu'on constate et vérifie régulièrement, dans le trafic touristique, des transports d'espèces d'un montant d'au moins 10 000 francs (ou, s'il s'agit d'une monnaie étrangère, d'une contrevaletur équivalente). Rappelons à cet égard que le nombre de personnes qui franchissent la frontière douanière suisse, dans un sens ou dans l'autre, s'élève à plus de 700 000 par jour¹⁵⁷, y compris les quelque 270 000 à 287 000 frontaliers étrangers qui travaillent dans notre pays. Les ratios de contrôle se situent entre 2 et 5 % pour ce qui est des simples demandes de renseignements et entre 0,5 et 1 % pour les contrôles matériels.

Il convient en outre de souligner réalistement qu'en raison du très grand nombre de postes frontières routiers non occupés en permanence, ainsi que du principe du contrôle des personnes basé sur des soupçons inscrit dans l'Accord de Schengen, il n'est pas possible de procéder à des contrôles systématiques aux frontières. Il faut donc partir de l'idée que de nombreux transports d'argent liquide passent inaperçus et qu'il n'est dès lors pas possible de chiffrer le montant des espèces non déclarées franchissant la frontière. De plus, lors du contrôle du transport transfrontière d'espèces, il est difficile de déterminer s'il existe un lien avec le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme, plus difficile en tous cas que pour d'autres infractions.

Souvent, au lieu de poser des questions, on procède directement à une vérification – au sens du droit douanier – du véhicule et des bagages ainsi qu'à une fouille corporelle. Dans le cadre de contrôles douaniers de ce type, il est possible – grâce à l'utilisation d'appareils à même de détecter des traces de stupéfiants sur les personnes et sur les billets de banque ainsi qu'à la découverte de cachettes dans les véhicules – de corroborer relativement rapidement et simplement d'éventuels soupçons de trafic de stupéfiants ou d'autres infractions (par ex. cambriolages).

Enfin, pour garantir l'exécution de contrôles axés sur les risques aussi efficaces que possible et pouvoir déterminer rapidement si les personnes transportant des espèces ont rempli leur obligation de déclaration selon le droit de l'UE, il est essentiel que le flux d'informations entre l'administration douanière de notre pays et celles des Etats membres de l'UE fonctionne bien. Or ce flux d'informations présente encore un potentiel d'amélioration.

¹⁵⁷ On ne dispose pas de chiffres précis.

7.2.4 Ports francs¹⁵⁸

Un port franc est un lieu d'entreposage, sur le territoire national, de marchandises de provenance étrangère, pour lesquelles le paiement de droits et taxes douanières est différé, sans limite dans le temps. Les marchandises entreposées peuvent être soit des marchandises en transit (la majeure partie d'entre elles), soit des marchandises importées, destinées à être revendues sur le territoire national. Dans ce dernier cas, les redevances d'importation et d'autres taxes sont prélevées. Cependant, contrairement à la vocation initiale des ports francs, c'est-à-dire faciliter le commerce international en ne prélevant les droits de douane et autres redevances qu'au moment de la mise à la consommation effective, les ports francs en Suisse, comme dans de nombreux autres pays, sont utilisés de manière croissante pour y déposer des valeurs patrimoniales de manière prolongée, souvent des biens de grande valeur. En effet, les ports francs offrent confidentialité et sécurité pour les valeurs patrimoniales déposées. Les biens de grande valeur sont considérés comme plus sûrs en termes d'investissement à long terme, mais nécessitent souvent des conditions de stockage adaptées¹⁵⁹. La confidentialité consiste en premier lieu en la discrétion offerte aux propriétaires des valeurs patrimoniales déposées envers les autorités et les privés, le locataire d'un espace n'étant pas nécessairement le propriétaire des valeurs déposées¹⁶⁰. La confidentialité peut aussi permettre, par exemple, de dissimuler la provenance ou l'itinéraire des marchandises¹⁶¹.

Face à l'utilisation accrue des ports francs et à leur attractivité en termes de confidentialité, ces derniers s'exposent davantage au risque d'être utilisés pour dissimuler et blanchir des valeurs patrimoniales d'origine criminelle. Or, à cet égard, la situation suisse présente un tableau nuancé: face aux nouveaux outils à disposition (entrepôts douaniers ouverts), l'importance des ports francs a diminué dans l'ensemble et leur nombre est passé de 18 en 2008 à 10 actuellement¹⁶². Leur surface varie fortement (de 200 à 46 000 m²), tout comme le nombre de locataires (de 3 à plus de 500). Toutefois, les deux ports francs de Genève, regroupés au sein d'une même société, font figure d'exception: offrant la plus grande surface d'entreposage de Suisse, ceux-ci ont vu leur activité se développer en se spécialisant notamment dans l'entreposage des biens de grande valeur (grands vins, bijoux, œuvres d'art, biens culturels)¹⁶³. En effet, avec la fluctuation des marchés financiers de ces dernières années, ces marchandises sont devenues des biens de placement et d'investissement.

En Suisse, l'activité d'exploiter un port franc ne relève pas de l'intermédiation financière au sens de la LBA. En revanche, les intermédiaires financiers au sens de la LBA, dont les clients font appel aux services d'un port franc, sont soumis aux devoirs de diligence, de sorte que des transactions d'ordre financier se déroulant au sein d'un port franc, du moment où elles passent par un intermédiaire financier domicilié en Suisse, sont impérativement contrôlées, y compris par rapport à l'origine des valeurs patrimoniales impliquées et à l'ADE. En même temps, bien que les services douaniers des ports francs n'aient pas le mandat de vérifier l'origine des valeurs patrimoniales, il existe un régime de contrôle étendu par rapport à la conformité fiscale des marchandises entreposées. En effet, les ports francs sont régis par la LD (art. 62 à 67) et par l'ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes (OD)¹⁶⁴ (art. 175 à 185).

Auparavant, les ports francs étaient considérés comme territoire étranger et la loi ne prévoyait des contrôles des marchandises qu'à l'entrée et à la sortie. Or, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle

¹⁵⁸ L'analyse se base sur des informations ouvertes, des entretiens avec la Direction générale des douanes (DGD) et des bureaux de douane de ports francs ainsi que sur le rapport du Contrôle des finances (CDF) « Ports francs et entrepôts douaniers ouverts. Evaluation des autorisations et des activités de contrôle » de 2014.

¹⁵⁹ Par exemple une température adéquate (pour le vin par exemple) et la possibilité d'entreposer des marchandises volumineuses (immense sculpture ou antiquité par exemple).

¹⁶⁰ Rapport CDF 2014, pp.41-42.

¹⁶¹ Ainsi, une marchandise achetée dans le pays X est destinée à être vendue dans le pays Y. Entre deux, la marchandise entre dans le port franc en Suisse. Elle y subit un changement de conditionnement et un nouvel étiquetage pour être exportée vers le pays Y. Le pays d'origine de la marchandise est ainsi dissimulé puisque les documents d'exportation mentionneront une exportation de Suisse dans le pays Y.

¹⁶² Rapport CDF 2014, p.34.

¹⁶³ Rapport CDF 2014, pp. 20-21, 34. Le rapport mentionne une série d'articles de presse suisses et internationaux consacrés aux ports francs de Genève, des articles qui mettent en avant la croissance du nombre d'objets de valeur qui y sont entreposés, pour une valeur qui dépasserait les 100 milliards de francs.

¹⁶⁴ RS 631.01

loi, le 1^{er} mai 2007, les ports francs font partie intégrante du territoire douanier suisse et la présence d'un bureau de douane dans un port franc est obligatoire. Dès lors, les services douaniers ont le droit d'examiner toutes les marchandises se trouvant dans tous les locaux sous douane des ports francs. Au même titre, tout exploitant de ports francs en Suisse doit être titulaire d'une autorisation des services de douanes et tenir une liste des locataires et des éventuels sous-locataires de locaux situés dans le port franc. Cette liste doit contenir notamment le nom, l'adresse et les secteurs d'activité, ainsi qu'une adresse de notification en Suisse, pour les clients étrangers¹⁶⁵. Ces informations sont nécessaires dans la mesure où le locataire (entrepôt) peut aussi sous-louer des espaces¹⁶⁶. Sur demande de l'AFD, l'entreposeur doit immédiatement présenter cette liste¹⁶⁷. Contrairement aux entrepôts douaniers ouverts qui bénéficient d'une grande flexibilité pour l'accès et l'entrée/sortie des marchandises, dans un port franc, il faut se conformer strictement aux horaires d'ouverture du bureau de douane présent sur place. En dehors des heures d'ouverture, personne n'a le droit d'accéder au port franc¹⁶⁸. Lors des contrôles, les services des douanes ont accès à tous les documents douaniers liés aux mouvements de marchandises (entrée, sortie, transit), qu'ils soient le fait du propriétaire lui-même ou d'une société (déclarant).

Les exploitants des ports francs sont encore tenus d'inventorier les marchandises qualifiées de sensibles, telles les billets de banque, les monnaies, les diamants et les pierres précieuses, les métaux précieux, les bijoux, les alcools et spiritueux, le tabac, les œuvres d'art et les antiquités¹⁶⁹. Leur inventaire doit contenir un certain nombre d'indications supplémentaires, dont le nom et l'adresse de la personne habilitée à disposer des marchandises entreposées, la valeur de la marchandise entreposée, la preuve de l'origine ou encore le genre de document douanier précédant et suivant l'entreposage avec la date d'acceptation du bureau de douane¹⁷⁰. Par contre, l'inventaire ne doit aujourd'hui pas (encore) contenir le nom du propriétaire effectif, aspect de la confidentialité qui peut renfermer un certain risque. En outre, ces obligations ont essentiellement un but fiscal, l'exploitant n'étant pas responsable des marchandises entreposées par ses locataires (et éventuels sous-locataires). Plus particulièrement, hormis la tenue de l'inventaire, l'exploitant n'est pas obligé de vérifier le contenu des cabines¹⁷¹.

L'analyse des risques constitue l'élément central de la stratégie des douanes en matière de contrôles. Ces derniers doivent être ciblés en fonction d'informations préalablement vérifiées et analysées: le nom de la personne ou de la société qui entrepose une marchandise, son activité, la surface d'entreposage, les mouvements de marchandises et leur fréquence, etc. La section responsable de l'analyse des risques de l'AFD collabore avec le service antifraude. L'analyse peut porter également sur les transactions effectuées sur une année en se focalisant par exemple sur les locataires privés ou les montants élevés. A cet égard, les services des douanes relèvent les risques suivants: entreposage de produits thérapeutiques non autorisés importés ou entreposés dans un entrepôt douanier; entreposage et réexportation de biens stratégiques (matériel de guerre, matériel à double usage) dans ou à partir d'un entrepôt douanier sans autorisation du SECO; soustraction des redevances par rapport aux œuvres d'art (TVA); fausse déclaration ou non-déclaration d'envois de diamants bruts; certificats falsifiés; manipulations non autorisées; marchandises mal ou non inventoriées; nombre erroné de colis à l'entrée ou à la sortie de l'entrepôt; inventaire non tenu à jour voire absence d'inventaire; changement du marquage au niveau des certificats d'origine (tromperie sur l'origine); non-respect des prescriptions autres que douanières, en particulier des dispositions relatives au transfert de biens culturels; sous-location des cabines non annoncée à l'exploitant et au bureau de douane. Le risque de blanchiment d'argent n'y est pas mentionné¹⁷².

L'AFD estime qu'il y a moins de risques (probabilité de survenance d'un risque et conséquences financières) avec les marchandises en transit – elles représentent la majorité des marchandises entreposées dans les ports francs – qu'avec les importations (risques sur la perception des droits et redevances) et les exportations (risques sur les déclarations d'origine). Elle estime aussi qu'il est plus difficile de blanchir des marchandises dans un port franc en raison des contrôles et du fait qu'il y a un

¹⁶⁵ Art. 183 OD.

¹⁶⁶ Ainsi, dans le plus grand port franc en Suisse, l'entrepôt principal des surfaces est une société qui s'est spécialisée dans la conservation des œuvres d'art.

¹⁶⁷ Art. 183 OD.

¹⁶⁸ Rapport CDF 2014, p.42.

¹⁶⁹ Cf. annexe 2 de l'OD.

¹⁷⁰ Art. 184 OD.

¹⁷¹ Rapport CDF 2014, p.61.

¹⁷² Rapport CDF 2014, pp.55-56.

passage de douane supplémentaire¹⁷³.

Evaluation

En Suisse, aucune procédure pénale pour blanchiment d'argent en lien avec des valeurs patrimoniales déposées dans un port franc n'est connue. En revanche, des procédures pénales ont été engagées pour des infractions concernant des biens à double usage, des contrefaçons ou des biens culturels illégaux. Des infractions constatées sur les redevances douanières et les fraudes sur l'origine ou sur les entrées et sorties de marchandises sont plus rares¹⁷⁴. Avant l'introduction des infractions fiscales graves comme infractions préalables au blanchiment d'argent prévue par la loi du 12 décembre 2014 et en l'absence de données pertinentes, la menace de blanchiment d'argent liée à la fraude fiscale qualifiée ne peut pas être appréciée à ce stade.

Sur recommandation du Contrôle fédéral des finances (CDF), le Conseil fédéral s'est prononcé le 6 mars 2015 sur la gestion et le contrôle des ports francs et des entrepôts douaniers ouverts en formulant une stratégie qui peut se résumer comme suit: les ports francs et les entrepôts douaniers ouverts ne constituent pas des espaces de non-droit en Suisse. Ils font partie du territoire douanier et doivent se conformer à l'ordre juridique suisse. L'existence d'un cadre juridique clairement défini contribue de manière déterminante à éviter les abus. A cet effet, les conditions suivantes doivent notamment être remplies:

- Les entrepôts douaniers se trouvent sous la surveillance et le contrôle de l'AFD. Celle-ci doit être en mesure d'assumer pleinement sa fonction de surveillance et de contrôle afin d'assurer le respect de l'ordre juridique et de lutter contre les éventuels abus.
- La transparence nécessaire concernant les marchandises entreposées doit être assurée à l'égard des autorités suisses et étrangères. A cet effet, l'entreposeur ou l'entrepoteur de marchandises doit être tenu, en vertu de l'ordre juridique, de fournir tous les relevés et informations nécessaires à l'AFD pour que celle-ci puisse accomplir ses tâches de manière efficace et rationnelle en se basant sur une analyse des risques adaptée à la situation.
- Dans un cas concret, il faut exploiter de manière systématique les possibilités de coopération nationale et internationale prévues par la LD. L'assistance administrative et l'entraide judiciaire sont fournies aux Etats étrangers en ce qui concerne les marchandises étrangères entreposées dans les entrepôts douaniers.
- Les actes législatifs de la Confédération autres que douaniers (art. 95 LD) précisent pour quelles marchandises étrangères l'entreposage dans des entrepôts douaniers est soumis à des restrictions ou même à une interdiction (voir la législation sur le contrôle des biens, sur la conservation des espèces, sur le matériel de guerre, sur les produits thérapeutiques, sur les stupéfiants ou sur les biens immatériels).
- Les marchandises placées sous le régime de l'exportation doivent être effectivement exportées dans le délai fixé.
- L'inventaire doit désormais contenir le nom du propriétaire des marchandises entreposées.

Pour concrétiser cette stratégie ainsi que les recommandations du CDF, l'AFD a reçu le mandat de présenter un rapport sur les mesures à prendre ainsi qu'une proposition des modifications législatives nécessaires.

7.2.5 Commerce d'œuvres d'art

Les valeurs importantes atteintes depuis plusieurs années par les transactions sur le marché de l'art éveillent des suspicions non seulement quant à la provenance des fonds consacrés à l'acquisition des œuvres, mais aussi quant aux mécanismes régissant les échanges et changements de propriété au sein de ce même marché. La question a été évoquée récemment et à plusieurs reprises, notamment dans la presse européenne et américaine.

Cette situation préoccupante s'explique, d'une part, par les spécificités du marché de l'art, et, d'autre part, par l'évolution récente des liens qui unissent ce marché et le domaine financier international.

Caractéristiques du marché de l'art propices au blanchiment d'argent

Alors que les principaux domaines d'activité économique et financière ont fait l'objet de réglementation et de restrictions sévères dans le but d'éviter le blanchiment d'argent sale, le domaine du marché de

¹⁷³ Le premier passage est l'entrée en Suisse, le deuxième passage l'entrée dans le port franc.

¹⁷⁴ Rapport CDF 2014, p.64.

l'art est resté curieusement ignoré par les auteurs des législations, également en Suisse. L'augmentation spectaculaire du prix des œuvres d'art a cependant attiré l'attention des observateurs des marchés, qui y voient l'influence d'investissements douteux et de manipulations concertées. Les caractéristiques du marché de l'art propices aux investissements frauduleux sont les suivantes:

- Le commerce d'art est difficilement contrôlable, avec sa culture de discrétion et d'opacité
- L'identification des objets est malaisée
- Subjective, la valeur des objets est difficile à déterminer
- Les sommes en jeu sont considérables
- Les opérations de blanchiment influencent la valeur des objets, d'où manipulation du marché
- La fraude fiscale est courante dans ce domaine
- Les transactions peuvent se faire en secret
- Les partenaires de transaction peuvent être anonymes, virtuels
- La vente aux enchères est facilement manipulable.

Les techniques de blanchiment

Les techniques sont nombreuses et variées. Voici les plus probables:

- La fausse facture établie pour un achat fictif d'œuvre d'art
- La fausse enchère, l'œuvre du propriétaire étant achetée par un complice avec de l'argent fourni par le propriétaire lui-même
- L'enchère par téléphone ou sur ordre, avec dépôt d'un chèque de garantie qui ne sera pas utilisé, mais restitué par et au nom d'une institution bancaire reconnue, lorsque l'acquisition de l'œuvre ne se réalise pas
- La spéculation permet d'atteindre des sommes très importantes.

La situation en Suisse

Les statistiques en matière de marché de l'art sont imprécises au plan international. Elles le sont aussi au plan national. La dernière évaluation est celle du Rapport TEFAF 2014, effectué à la demande de The European Fine Art Foundation. Le chiffre d'affaires du marché mondial de l'art et des antiquités se monte à 47,4 milliards d'euros (55 milliards de dollars US). Le chiffre d'affaires réalisé en Suisse en 2013 se monte à une somme comprise entre 1 et 1,5 milliard de francs.

Principaux marchés par ordre d'importance:

- 1) Etats-Unis (38 %)
- 2) Chine (24 %)
- 3) Royaume-Uni (20 %)
- 4) France (6 %)
- 5) Suisse (2 %)**
- 6) Autres (9 %)

La Suisse comptant parmi les quatre ou cinq marchés d'art les plus importants au monde, il est à supposer qu'elle est également touchée par le phénomène du blanchiment d'argent au moyen de ce marché.

La Suisse compte environ 500 antiquaires, 1200 galeries d'art, 15 maisons de ventes aux enchères, 1073 musées et entre 1500 et 3000 marchés aux puces / brocantes. Les maisons de vente aux enchères étant les institutions du marché de l'art les plus exposées, les deux multinationales actives en Suisse visent une clientèle fortunée. Ainsi, une succursale de l'une des deux multinationales installée à Zurich est spécialisée dans l'art suisse haut de gamme, dont les valeurs ont notablement augmenté depuis quelques années (Amiet, Anker, Hodler, etc). Par ailleurs, cette même multinationale est aussi très active dans la vente de bijoux aux enchères à Genève. La vente de bijoux génère des montants considérables, ce qui devrait attirer les auteurs de blanchiment. La vente de montres, autre spécialité du site de Genève, produit sans doute les mêmes effets. Quant à l'autre multinationale, également active à Zurich et à Genève, ainsi qu'à Saint-Moritz, elle présente le même profil de risque (bijoux, petits objets de très grande valeur, art suisse de niveau international).

Parmi les maisons suisses de vente aux enchères, une seule rivalise avec les grandes enseignes internationales: celle-ci est active dans tous les secteurs du marché (bijoux, peinture, dessin, arts graphiques, meubles et sculptures, tapis, livres et autographes, photographie, arts asiatiques, mode, luxe et vintage, argenterie, porcelaine, vins, art africain, montres, art suisse de haut niveau et art international). Les ventes ont lieu à Zurich et deux fois par année à Genève. Le profil de risque est le même

que celui des grandes multinationales. Il en est de même pour une autre maison située à Berne, spécialisée dans l'art graphique et les arts visuels haut de gamme.

Dans le segment moyen, quatre maisons de vente aux enchères dominent le marché, dont deux sont installées à Berne, une à Lucerne et une autre à Genève. Le profil de risque de ces quatre maisons est moindre, dans la mesure où les œuvres mises en vente n'atteignent pas des sommes aussi élevées que lors des enchères des entreprises mentionnées précédemment. Par contre, quelques marchés de niches attirent des investisseurs particuliers et génèrent des sommes élevées: par exemple, les objets historiques russes à l'Hôtel des Ventes de Genève, qui ont battu des records, ou certaines armes anciennes proposées par une autre maison qui peuvent atteindre des sommes appréciables.

La situation des galeries conventionnelles et des antiquaires présente les mêmes risques, dans la mesure où les œuvres peuvent changer de mains relativement facilement et en toute discrétion (par exemple dans les ports francs). Un élément supplémentaire est à prendre en considération: l'acquisition on-line, chaque acteur du marché ayant mis en place une structure de vente par internet. Les sommes en jeu peuvent être également importantes.

Typologies

A. Une banque a informé le MROS d'une relation d'affaires, entre-temps close, avec un Suisse marchand d'instruments à cordes classiques de valeur. Au cours d'un contrôle interne, il a été constaté que le client avait été accusé dans un pays voisin de fraude et de gestion déloyale en relation avec le commerce international d'instruments à cordes. En Suisse, une instruction avait aussi été ouverte contre lui par le passé pour des infractions similaires. L'analyse ultérieure des transactions effectuées a révélé plusieurs bonifications et prélèvements suspects en relation directe avec le commerce de violons et impliquant d'autres personnes également suspectes et à plusieurs reprises citées dans les médias. Diverses informations figurant dans des bases de données ainsi que d'autres recherches portant sur les personnes visées ont permis de confirmer que des enquêtes étaient en cours à l'étranger. Le MROS a donc transmis la communication de soupçons au procureur cantonal compétent. Une enquête a été ouverte.

B. Une banque a signalé sa relation d'affaires avec le client X au MROS. Des transactions liées à l'achat d'œuvres d'art contemporain transitaient par le compte de X, avant d'être créditées à l'attention d'une tierce personne, Y. Outre des explications peu convaincantes, X a fourni à la banque une attestation d'authenticité concernant certaines des œuvres d'art, et a également signalé qu'il en était le propriétaire. L'analyse du MROS a permis de mettre en doute la véracité de la signature figurant sur l'attestation. De plus amples recherches du MROS ont permis d'obtenir une estimation de la valeur réelle des œuvres d'art en question, loin de la valeur exorbitante avancée par X. A la lumière de ces informations, les rôles tenus par X et Y sont apparus suffisamment suspects au MROS pour justifier la transmission de la communication aux autorités de poursuites pénales compétentes. Ces dernières n'ont toutefois pas ouvert de procédure pénale.

C. A la suite d'articles de presse désignant X comme un ancien chef de file d'une organisation criminelle eurasiennne active dans le blanchiment d'argent, un intermédiaire financier a procédé à une analyse de ses relations d'affaires avec X. Cette analyse a permis de mettre en évidence des transferts de fonds suspects, dont notamment plusieurs dépôts en espèces de montants importants. Ces éléments ont mené la banque à signaler ses relations d'affaires entretenues avec X depuis de nombreuses années. Les recherches entreprises par le MROS ont permis d'apprendre que X était recherché depuis deux ans dans un pays étranger pour commerce illégal de biens culturels, principalement d'anciennes monnaies. D'autres pays s'étaient intéressés à X, toujours dans le cadre du trafic d'anciennes monnaies. Le MROS a transmis la communication à l'autorité pénale compétente.

Evaluation

Le marché de l'art en Suisse est régi par la loi du 20 juin 2003 sur le transfert international des biens culturels (LTBC)¹⁷⁵, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005. Cette loi concerne en particulier les domaines suivants:

- Protection du patrimoine culturel suisse (exportation des biens culturels hors de Suisse)
- Contribution à la protection du patrimoine culturel des autres Etats (importation des biens culturels en Suisse)
- Encouragement de l'échange international entre les musées (garantie de restitution pour les musées)
- Devoir de diligence pour le commerce des objets d'art et les ventes aux enchères

¹⁷⁵ RS 444.1

La notion de « bien culturel » est définie à l'art. 2, al. 1, LTBC de la manière suivante: « Par biens culturels, on entend les biens qui, à titre religieux ou profane, revêtent de l'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science et qui font partie de l'une des catégories prévues à l'art. 1 de la convention de l'UNESCO de 1970 ». Depuis l'entrée en vigueur de la LTBC, le marché de l'art est donc astreint à un devoir de diligence (art. 16). Les dispositions de la loi s'attachent à faire respecter la conformité des transferts de biens culturels, à savoir « qu'ils n'ont pas été volés ni enlevés à leur propriétaire sans sa volonté, qu'ils ne proviennent pas de fouilles et qu'ils n'ont pas été importés illicitement ». Pour ce faire, les commerçants d'art et les personnes pratiquant la vente aux enchères sont tenus:

- a) d'établir l'identité du fournisseur et du vendeur et d'exiger de ceux-ci une déclaration écrite sur leur droit de disposer du bien culturel;
- b) d'informer leurs clients sur les règles d'importation et d'exportation en vigueur dans les Etats parties;
- c) de tenir un registre des acquisitions de biens culturels qui doit notamment mentionner l'origine du bien culturel, si elle est connue, le nom et l'adresse du fournisseur ou du vendeur ainsi que la description et le prix d'achat du bien culturel;
- d) de fournir au service spécialisé tous les renseignements nécessaires concernant l'accomplissement de ce devoir de diligence.

Les enregistrements et les pièces justificatives doivent être conservés pendant 30 ans. L'art. 962, al. 2, du code des obligations est applicable par analogie.

Le contrôle du respect du devoir de diligence est confié au service spécialisé de l'Office fédéral de la culture (OFC; art. 17), selon les modalités légales suivantes:

- a) Le service spécialisé est autorisé à pénétrer dans les locaux commerciaux et les dépôts des commerçants d'art et des personnes pratiquant la vente aux enchères;
- b) Si des raisons lui permettent de soupçonner un acte réprimé par la LTBC, le service spécialisé dépose une dénonciation auprès de l'autorité de poursuite pénale compétente.

Il convient de noter que selon l'art. 20 de l'ordonnance du 13 avril 2005 sur le transfert des biens culturels (OTBC; ordonnance d'application de la LTBC)¹⁷⁶, le service spécialisé doit annoncer à l'avance les contrôles qu'il effectuera sur place, sauf lorsque le bien culturel ou la documentation y afférente risquent d'être soustraits au contrôle.

Si le principe du contrôle de la provenance des biens culturels est bien ancré dans la LTBC, celle-ci ne prévoit pas le contrôle de la provenance des valeurs patrimoniales servant à acquérir le bien culturel lui-même. Or, à cet effet, les contrôles concernant la provenance seront complétés par les nouvelles dispositions introduites dans la LBA prévoyant, dès le 1^{er} janvier 2016, pour des transactions commerciales au-delà de 100 000 francs suisses en argent liquide des obligations de diligence (vérification de l'identité du cocontractant et identification de l'ADE et, si la transaction paraît inhabituelle, clarification de la provenance des valeurs), ou que la transaction soit effectuée à travers un intermédiaire financier soumis à la LBA. A cet égard, certaines maisons de vente aux enchères du secteur médian imposent d'ores et déjà la limite supérieure de 10 000 francs suisses aux transactions en argent liquide. De cette manière, le risque que le commerce d'œuvres d'art en Suisse soit utilisé à des fins de blanchiment d'argent se voit réduit.

7.2.6 Commerce de matières premières

En Suisse, le négoce de matières premières est soumis à la LBA, à condition que cette activité soit exercée pour le compte de tiers (cf. art. 2, al. 3, let. c, LBA en relation avec l'art. 5, al. 2, let. b, OIF). Le négoce de matières premières pour son propre compte n'est quant à lui pas soumis à la LBA. Cela s'explique par le fait que dans un tel cas, on ne se trouve pas en présence de valeurs patrimoniales appartenant à des tiers qui seraient acceptées ou gardées en dépôt dans le cadre de l'activité de négoce. En effet, le négociant pour compte propre n'entretient aucune relation clientèle et ne dispose pas de valeurs patrimoniales appartenant à des tiers. Un assujettissement du commerce pour compte propre ne ferait en outre guère de sens puisqu'il reviendrait au négociant, en tant que cocontractant et ADE de la marchandise, de s'appliquer à lui-même les obligations de diligence prévues par la LBA et de procéder à un examen du contexte de sa propre transaction. Déjà au niveau conceptuel, l'adoption d'une telle règle ne convainc pas, d'autant plus que son application risquerait par trop de générer des conflits d'intérêts. Lorsqu'un investisseur place de l'argent dans des matières premières par l'intermédiaire de sa banque, il s'agit en revanche d'une opération financière régie par la LBA.

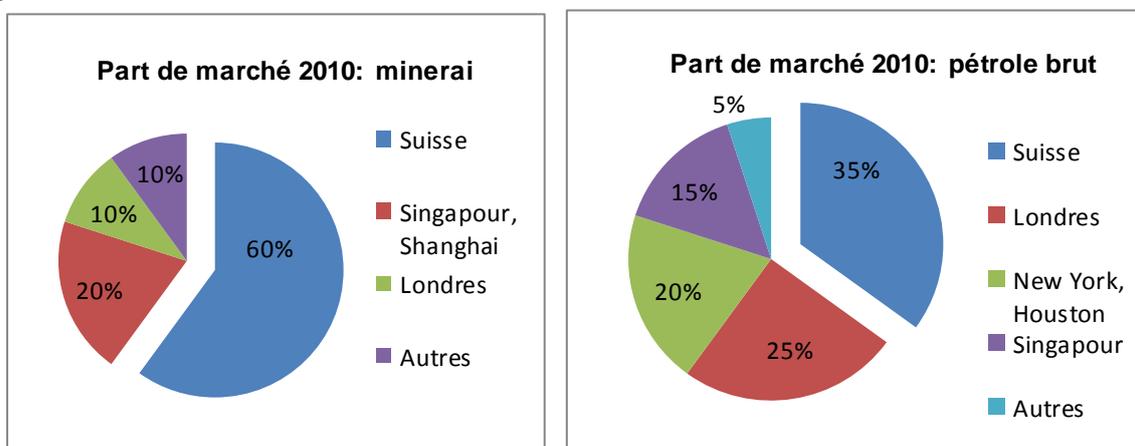
¹⁷⁶ RS 444.11

Même si le négoce de matières premières pour compte propre n'est pas soumis à la LBA, il n'en demeure pas moins que la disposition fondamentale du Code pénal, à savoir l'art. 305^{bis}, punit le blanchiment d'argent tant dans le négoce de matières premières pratiqué pour le compte de tiers que dans celui qui est effectué pour propre compte¹⁷⁷.

A l'échelle mondiale, la Suisse abrite quelques-unes des plus grandes entreprises de négoce ainsi que de nombreuses entreprises de taille moyenne. Les activités de ce secteur se concentrent dans la région lémanique et dans les cantons de Zoug et du Tessin.

Dans les domaines du négoce du pétrole brut et des minerais, la Suisse constitue aujourd'hui la place de négoce la plus importante du monde à hauteur d'environ 20 % en termes de parts de marché (figures 74 et 75). Ainsi, environ un tiers du commerce mondial de pétrole se fait depuis la Suisse. En particulier, quelque 75 % du pétrole russe est négocié à Genève¹⁷⁸. La Suisse constitue également une importante plateforme pour le négoce du sucre, du coton et du charbon. En 2013, le chiffre d'affaires du secteur des matières premières peut être évalué à plus de 800 milliards de francs suisses, marquant depuis 2011 une progression annuelle se situant entre 5 et 7 %, se stabilisant à un niveau élevé en comparaison mondiale¹⁷⁹.

Figure 74 et 75: Parts de marché au niveau international du négoce des principales matières premières 2010



Source: « Rapport de base: matières premières », DFAE, DFF, DEFR, 2013.

Tandis que la plupart des entreprises actives dans le domaine en Suisse combinent des activités d'extraction et de négoce de matières premières, un plus petit nombre d'entreprises de taille moyenne est uniquement actif dans le négoce. Le secteur se compose en outre de tout un ensemble de fournisseurs de services. Ainsi, en Suisse, « selon les estimations, quelque 500 entreprises et 10 000 personnes œuvrent dans le secteur des matières premières, le fret, le financement du commerce ainsi que l'inspection et le contrôle des marchandises »¹⁸⁰. Rien qu'à Genève, environ 400 entreprises sont actives dans le domaine. Cette forte croissance de l'importance de la Suisse en tant que place de négoce de matières premières, coïncidant avec une concentration d'un ensemble d'activités auxiliaires liées au négoce, va de pair avec l'augmentation de la menace potentielle dans ce secteur. Ainsi, 22 % du transport maritime de matières premières est organisé depuis Genève¹⁸¹.

Une des caractéristiques du négoce de matières premières est la nécessité de financements importants et rapidement disponibles (*Commodity Trade Finance*). C'est la raison pour laquelle les banques sont les principaux intermédiaires financiers auxquels s'adresse ce secteur. Ainsi, environ 75 % du négoce suisse de matières premières sont financés par une quinzaine de banques spécialisées dans le domaine. Parmi ces banques figurent notamment les grandes banques, certaines banques cantonales ainsi que des succursales de banques étrangères domiciliées en Suisse. Ces dernières peuvent

¹⁷⁷ Cf. aussi la réponse du Conseil fédéral à la motion Wyss 11.4161 « Prévenir les risques de blanchiment d'argent dans le commerce de matières premières pour son propre compte ».

¹⁷⁸ Rapport de base: matières premières, DFAE DFF, DEFR, 2013: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30134.pdf>.

¹⁷⁹ BNS, Balance des paiements 2011, 2012.

¹⁸⁰ Rapport de base: matières premières, DFAE, DFF, DEFR, 2013.

¹⁸¹ Geneva Trading and Shipping Organisation (GTSA), 2012.

aussi offrir des financements depuis l'étranger. Certains négociants de matières premières financent ou sécurisent une partie de leur commerce aussi par le biais d'opérations financières sur des produits dérivés basés sur des matières premières négociées en bourse. Or, les instruments financiers concernés sont pour la plupart négociés avec des contreparties étrangères, en dehors du marché boursier suisse¹⁸². Ce mode de financement utilisé par des entreprises de négoce de matières premières présente une vulnérabilité, en raison de l'opacité quant à l'identification de l'ADE de la contrepartie et à l'implication éventuelle de PPE.

Dans ce secteur, la menace est liée à des actes de corruption impliquant des agents publics étrangers et des entreprises de négoce de matières premières. En effet, il est notoire que les industries extractives figurent en première place des activités exposées à la corruption transnationale¹⁸³. Du point de vue du blanchiment d'argent, cette menace se concrétise à partir du moment où une personne corrompue cherche à placer ou à investir les fonds directement en provenance de l'acte de corruption. Le système anti-blanchiment suisse répond à cette menace dans le sens où le placement des avoirs se fait généralement auprès d'un intermédiaire financier soumis à la LBA. A partir de ce moment, les mécanismes légaux de détection de l'origine suspecte et de communication auprès de la cellule de renseignements financiers entrent en action.

Du point de vue de la poursuite pénale, il est par ailleurs difficile d'établir le lien de causalité entre l'acte de corruption (par ex. pour obtenir un contrat d'exploitation) et toute la production ou le négoce de matières premières qui s'en suivent. Selon le Tribunal fédéral, pour être considérées comme produits de l'infraction préalable, les valeurs patrimoniales obtenues suite à l'attribution d'un contrat grâce à un acte de corruption (les revenus du corrupteur) doivent être en rapport de causalité naturelle et adéquate avec l'infraction préalable en question, sans qu'elles en soient nécessairement la conséquence directe¹⁸⁴. Ce lien de causalité est toutefois difficile à établir dans le domaine des matières premières qui sont des choses fongibles, qui s'échangent généralement en quantités importantes, sont souvent mélangées avec des matières premières obtenues de manière licite et rapidement consommées. La justice pénale en Suisse comme à l'étranger rencontre ici des limites systémiques pour mener à bien ses tâches.

A cette difficulté s'ajoute la qualification de l'infraction préalable à des actes de blanchiment d'argent. En effet, dans le secteur du négoce des matières premières, celle-ci ne relève pas nécessairement d'un acte de corruption de la part d'un tiers, mais peut être la suite d'une gestion déloyale d'intérêts publics ou privés par des personnes physiques, souvent des PPE exerçant un contrôle effectif de l'offre des matières premières dans le pays d'extraction. Selon cette modalité, les conditions d'achat des matières premières sur le marché international sont tronquées, par exemple par l'octroi de conditions privilégiées à des sociétés de négoce « écran », opérant en Suisse et à l'étranger, en réalité contrôlées par les PPE. Au bénéfice de conditions plus favorables, celles-ci peuvent par exemple acheter des matières premières sans passer par une procédure d'appel d'offre dans le pays d'extraction ou se voir accorder un financement facilité. Dans ces cas de figure, il est difficile d'identifier précisément des valeurs patrimoniales d'origine criminelle susceptibles de constituer des rétrocessions directes à d'autres entités, les bénéficiaires sur l'achat et la vente de ces sociétés de négoce faisant déjà partie du patrimoine contrôlé par les PPE. En outre, cette modalité peut se passer d'un intermédiaire financier en Suisse, notamment pour le financement, les opérations de négoce se déroulant dès lors en dehors du dispositif LBA.

Le MROS dispose toutefois de communications de soupçon en provenance des banques, qui concernent directement des négociants de matières premières. L'analyse de ces communications permet de relever un ensemble d'indications sur la menace réelle. Il convient de préciser que les deux tiers des informations analysées par le MROS dans le cadre des communications liées à ce secteur proviennent des homologues étrangers. Cette extranéité souligne l'importance de la dimension transnationale de la menace dans le secteur, ce qui rend les actes de blanchiment particulièrement difficiles à détecter. En outre, le schéma qui se dégage de l'analyse de la menace réelle montre une complexité particulièrement élevée, impliquant la plupart du temps un ensemble d'acteurs (consultants agissant comme intermédiaires/apporteurs d'affaires, sociétés commerciales ou de domicile). Du côté des entreprises de négoce, les différentes entités sont la plupart du temps contenues dans une structure de holding, facilitant le fractionnement et la multiplication des contacts avec les différentes entités mises en avant par les intermédiaires/apporteurs d'affaires. Souvent, plusieurs intermédiaires financiers, banques, avocats ou fiduciaires actifs en Suisse ou à l'étranger, sont impliqués à différents niveaux

¹⁸² Rapport de base: matières premières, DFAE, DFF, DEFR, 2013, pp. 14-15

¹⁸³ Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale, OCDE, 2014

¹⁸⁴ A ce sujet voir l'arrêt du Tribunal fédéral 137 IV 79

des relations suspectes signalées, augmentant par-là la complexité du schéma. Les versements s'exécutent dès lors en cascade à travers plusieurs canaux, souvent avec un certain décalage dans le temps. Cette complexité propre au secteur est due à son caractère international par excellence. Ces constructions juridiques et/ou commerciales ne visent donc pas forcément à éviter la confiscation des revenus de crimes. Ces structures rendent toutefois plus difficile l'établissement du lien de causalité par les autorités pénales.

La base du négoce est assurée par des accords de services confidentiels qui lient la partie en mesure de procurer au négociant un avantage sur l'achat de matières premières. Dans un certain nombre de cas communiqués, cette partie est proche d'une PPE. Selon ce schéma, les agents publics étrangers corrompus sont parfois amenés à demander aux intermédiaires/apporteurs d'affaires de l'entreprise de négoce concernée d'effectuer des paiements à des tiers, pour des services rendus, ou de financer l'achat de biens et services, par exemple des biens immobiliers.

Evaluation

Le secteur du négoce de matières premières présente pour la Suisse un risque de servir de plateforme pour blanchir des valeurs patrimoniales issues d'actes de corruption commis à l'étranger dans des pays d'extraction dans le but d'obtenir des marchés. En effet, une part importante du négoce de matières premières et de son financement au niveau mondial se déroule en Suisse. La tendance est à la hausse depuis une décennie. Le négoce effectué en Suisse concerne surtout des matières premières qui n'entrent ni ne sortent physiquement de Suisse, par exemple, un négoce de bauxite entre la Guinée et les Etats-Unis. Le flux physique du commerce ne passe donc pas par la Suisse. La Suisse est le lieu d'un service de négoce. Les données de négoce sont collectées et présentées selon le nouveau standard international du Fonds Monétaire International, le *Balance of Payments and International Investment Position Manual* (BPM6). En Suisse, c'est la BNS qui collecte les données de négoce. Ces données présentent un certain degré de granularité par pays et aussi par catégorie de négoce. Elles donnent une image des flux liés au négoce, de leur provenance et de leur destination. Toutefois, le degré de granularité ne couvre pas individuellement tous les pays¹⁸⁵. Quant aux catégories de négoce, elles comprennent les produits agricoles, les pierres et métaux, les produits énergétiques, et d'autres catégories marginales. Un plus grand détail dans ces catégories n'est pas disponible. Il n'y a pas non plus de répartition individuelle des catégories de négoce pour chaque pays. Ces statistiques ne permettent donc pas une analyse précise des risques.

Toutefois, l'analyse de la menace réelle montre de surcroît des schémas criminels très complexes dans ce secteur, impliquant très souvent plusieurs intermédiaires répartis sur une multitude de juridictions. L'utilisation systématique de structures juridiques en cascade, telles que des sociétés de domicile et des accords de services, permettent de dissimuler les ADE, les valeurs patrimoniales incriminées ainsi que les différents paiements effectués au terme de l'acte de corruption rendant la détection peu probable. Comme le montrent les communications traitées par le MROS, les montants impliqués dans des actes de blanchiment d'argent liés à ce secteur d'activités sont importants et des PPE souvent impliquées. La poursuite pénale est ainsi difficile dans ce secteur en raison de la complexité des affaires et des demandes d'entraide judiciaire internationale qui s'avèrent le plus souvent non concluantes ou qui restent inexécutées.

De manière générale, s'agissant de l'atténuation potentielle des risques, il convient de distinguer entre les devoirs de diligence prévus par la LBA, applicables aux activités d'intermédiation financière, et les autres mesures – hors LBA – applicables directement aux sociétés de négoce elles-mêmes. Dans le cadre du commerce de matières premières pour le compte de tiers, les obligations de diligence prévues par la LBA sont suffisantes en tant que telles. Les problèmes relèvent avant tout de la détection due à la complexité des cas et de la difficulté en matière de poursuite pénale. Ces problèmes ne peuvent être résolus par un renforcement des obligations de diligence applicables aux intermédiaires financiers. Quant au négoce de matières premières pour compte propre, une soumission à la LBA n'est pas non plus la solution. Elle ne ferait guère de sens, puisque comme mentionné plus haut, elle reviendrait à obliger la société de négoce à s'appliquer à elle-même des devoirs de diligence, comme la clarification de ses propres transactions ou de l'origine de ses propres fonds. L'atténuation des risques liés au négoce des matières premières doit, au contraire, passer par d'autres mesures que des règles de lutte contre le blanchiment d'argent, qui seraient applicables directement aux sociétés de négoce. Il s'agit notamment de règles d'éthique, de conduite ou encore d'un accroissement de la transparence sur l'origine des matières premières elles-mêmes ou sur les transactions en lien avec ces dernières. Dans ce contexte, on peut mentionner les deux projets suivants, qui, s'ils aboutissent, seront de nature à assurer à l'avenir une plus grande transparence:

¹⁸⁵ L'Afrique sub-saharienne est ainsi constituée de trois groupes: Afrique du Sud, Nigéria et autres pays.

- Le projet de loi sur les infrastructures des marchés financiers (LIMF) prévoit que les négociants en matières premières seront soumis à l'obligation de déclarer au même titre que les autres participants aux marchés financiers les achats et ventes de tous les instruments financiers dérivés en Suisse, y compris ceux basés sur les matières premières. En augmentant la transparence de ces produits financiers en Suisse, cette obligation contribuera à la diminution de la vulnérabilité du secteur.
- De même, la révision de la loi sur les sociétés anonymes vise à rendre le secteur suisse des matières premières plus transparent et permettra ainsi de contribuer à la réduction du risque dans le secteur. Les dispositions proposées dans l'avant-projet obligent les entreprises extractrices de matières premières à communiquer les versements effectués au profit de gouvernements. La réglementation concerne les grandes entreprises qui produisent du minerai, du pétrole, du gaz naturel ou du bois. Ces entreprises doivent mentionner dans un rapport les paiements effectués dès que ceux-ci atteignent 120 000 francs par exercice. Il est également prévu d'autoriser le Conseil fédéral à étendre ces obligations aux entreprises actives dans le négoce de matières premières dans le cadre d'une procédure harmonisée à l'échelle internationale.

8 Conclusions et recommandations

La Suisse est activement engagée dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme depuis de nombreuses années. Alors que les autorités compétentes effectuaient déjà régulièrement des analyses de risques dans leurs domaines de compétence respectifs, ce rapport réunit pour la première fois les analyses des menaces et des vulnérabilités en Suisse dans un seul document, permettant une appréciation globale et en même temps différenciée du risque actuel de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme dans notre pays. Les travaux d'analyse du GCBF, qui ont également bénéficié de la contribution d'un certain nombre de spécialistes du secteur privé, ont permis aux acteurs impliqués dans le processus de développer une compréhension partagée des principales menaces, acquérant par la même occasion une meilleure compréhension des risques associés à leurs champs d'activités respectifs.

Les analyses contenues dans ce rapport se concentrent essentiellement sur les risques dans le secteur financier et, par conséquent, sur les activités entrant dans le champ d'application de la LBA. Elles ont cependant été étendues à certains autres secteurs de l'économie qui ont fait l'objet d'une attention particulière de la part des autorités et du public. Il convient cependant de relever que, contrairement au secteur financier, pour lequel une base solide de données quantitatives existe, les analyses relatives aux autres secteurs reposent dans une large mesure sur des éléments qualitatifs. Par ailleurs, alors que les activités d'intermédiation financière dans ces secteurs sont déjà assujetties aux devoirs de diligence de la LBA, les risques d'activités criminelles dans les transactions commerciales ne peuvent pas être diminués par le biais des instruments classiques applicables au secteur financier. Pour ces raisons, il faut nuancer les conclusions à tirer dans ce rapport selon qu'il s'agit d'intermédiaires financiers ou d'autres activités économiques. Néanmoins, dans la mesure où les flux financiers associés aux transactions commerciales de ces secteurs passeront par des intermédiaires financiers assujettis à la LBA, on peut considérer que les obligations de diligence ont un effet indirect de réduction des risques dans les secteurs non assujettis à la LBA.

Il ressort du rapport que la Suisse n'est pas épargnée par la criminalité financière. Ce rapport met notamment en avant le fait que la Suisse reste attractive pour le blanchiment de valeurs patrimoniales issues d'infractions commises, en grande partie, à l'étranger. Les menaces principales pour le secteur financier en Suisse en termes d'infractions préalables sont l'escroquerie et l'abus de confiance, la corruption ainsi que l'appartenance à une organisation criminelle. L'analyse des infractions préalables suggère en outre qu'une partie des activités de blanchiment d'argent au niveau international est prise en charge par des acteurs spécialisés. Les menaces liées à la corruption à l'étranger et à l'appartenance à une organisation criminelle présentent une vulnérabilité accrue en raison de leur plus grande complexité, rendant leur détection et leur répression plus difficiles. Partant, la nécessité de coopérer au niveau international pour lutter efficacement contre le blanchiment d'argent en lien avec ces infractions préalables est de plus en plus importante. Ainsi, tant les demandes d'entraide adressées à l'étranger que les demandes venant de l'étranger ont augmenté ces dix dernières années, indiquant que les autorités compétentes utilisent ce moyen de manière extensive. Les autorités de poursuite transmettent aussi spontanément des informations à l'étranger pour soutenir des procédures pénales dans les pays concernés ou en vue de l'ouverture de telles procédures. En revanche, la transmission spontanée d'informations de l'étranger à la Suisse est rare.

Intermédiaires financiers

Sur le plan général, l'augmentation des communications de soupçon au cours de ces dernières années, la part élevée des communications de soupçon transmises aux autorités de poursuite pénale ainsi que le nombre croissant de condamnations démontrent une sensibilité, une vigilance et un engagement grandissants des intermédiaires financiers au regard de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ceci est aussi dû à une particularité du système suisse, qui est l'inclusion des intermédiaires financiers à part entière dans le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ainsi, les intermédiaires financiers ont, au-delà du devoir de communiquer au MROS, une tâche légale de détection des cas suspects de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, jouant ainsi un rôle crucial dans le dispositif anti-blanchiment suisse.

Sur l'ensemble des secteurs assujettis à la LBA, l'évaluation globale des risques de blanchiment d'argent montre un niveau de risque moyen. Néanmoins, le risque spécifique est nuancé selon le secteur analysé. Ainsi, si la menace la plus élevée est identifiée pour les banques universelles, les mesures anti-blanchiment en place réduisent fortement les vulnérabilités dans ce secteur, permettant de conclure que le risque, même s'il est élevé, est géré de manière adéquate. Il en va de même pour les secteurs des banques privées, des gérants de fortune, des avocats et notaires, des fiduciaires et des services de transfert de fonds et de valeurs. Les analyses ont démontré que les secteurs des assurances, des maisons de jeux et des services de crédit sont exposés à une menace faible en Suisse. Les autres secteurs analysés (banques de détail, négociants en valeurs mobilières, négociants en métaux précieux, opérations de change, services de trafic de paiement [incluant les monnaies virtuelles et les systèmes de paiement en ligne]) sont exposés à des menaces de niveau moyen à élevé. Les mesures de prévention et d'atténuation du risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en place sont cependant à la mesure des risques identifiés. Il en résulte un niveau de risque limité pour ces secteurs.

Menaces		Banques universelles		
			<i>Private Banking</i> Gérants de fortune Fiduciaires Avocats / notaires <i>Money-transmitters</i>	
	Assurances	Banques de détail Trafic de paiements par cartes	Négociants en valeurs mobilières Négociants en métaux précieux <i>Network-money</i>	
		Casinos Services de crédit	Opérations de change Monnaies virtuelles	
				Vulnérabilités

En matière de financement du terrorisme, l'analyse démontre également un risque limité, étant toutefois entendu que la réalisation du risque peut avoir des incidences potentielles importantes. A préciser

aussi que, dans ce domaine, le risque pourrait évoluer, notamment dans l'hypothèse où les réseaux de financement du terrorisme utiliseraient de façon plus systématique les modes alternatifs de transmission de fonds en Suisse, augmentant ainsi aussi bien la menace que la vulnérabilité dans notre pays. A l'heure actuelle, les intermédiaires financiers les plus exposés au financement du terrorisme sont les banques, les services de transfert de fonds et de valeurs ainsi que les services de crédits. Les montants impliqués sont généralement faibles. La coopération entre les autorités, tant au niveau national qu'international, est étroite. La poursuite et le renforcement de cette coopération, surtout entre services de renseignements, ainsi que la sensibilisation des acteurs sociaux potentiellement concernés par la problématique du financement du terrorisme et l'application aux fins de la lutte contre le financement du terrorisme d'autres moyens légaux à disposition s'avèrent essentiels pour maîtriser le risque. En outre, dans le contexte des menaces terroristes actuelles, les directions de fedpol, du SRC et du Secrétariat d'Etat du DFAE ont mis en place une task-force (Task-force TETRA pour Terrorist TRAvellers) dans le but d'échanger des informations de manière efficace et de coordonner les efforts déployés au niveau national pour contrer la menace terroriste liée aux voyageurs djihadistes.

Le GCBF est d'avis que le dispositif législatif en place, complété par la loi du 12 décembre 2014 sur la mise en œuvre des recommandations du GAFI, révisées en 2012, et les autres mesures d'atténuation présentées de manière succincte dans le rapport, répondent de manière adéquate aux risques actuels de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Il est cependant d'avis que l'utilisation des instruments prévus par la législation doit encore être améliorée sur le plan opérationnel. C'est pourquoi le GCBF recommande en particulier les mesures suivantes:

1. Le dialogue avec le secteur privé sur les risques sera renforcé. Ceci implique, d'une part, que le MROS et la FINMA sensibilisent encore davantage les intermédiaires financiers assujettis aux risques dans le cadre de leurs tâches respectives. D'autre part, dans le cadre du GCBF, et en coordination avec les autorités concernées, un dialogue régulier sera établi avec le secteur financier et au besoin d'autres secteurs sur les résultats et les prochains travaux d'évaluation des risques ainsi que les moyens pour y faire face. Ce dialogue portera également sur les risques émergents, dans l'optique d'un *early warning* réciproque entre le secteur public et le secteur privé.
2. Le Ministère public de la Confédération poursuivra la récolte et l'analyse d'informations auprès des autorités pénales cantonales et fédérales en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, en particulier pour l'établissement de statistiques consolidées sur le traitement des cas dans ces domaines.
3. Les acteurs publics et privés impliqués dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme développeront et systématiseront les statistiques en tenant compte des mesures quantitatives utilisées dans le présent rapport, notamment en saisissant des informations concernant les infractions préalables présumées ainsi que leur lieu de commission. Ces informations seront mises à disposition du MROS une fois par an en vue de leur intégration de manière appropriée dans le rapport annuel du MROS.
4. Les analyses de risques seront poursuivies par le GCBF. Il s'agira, d'une part, d'actualiser les analyses existantes en fonction de l'évolution des menaces de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. D'autre part, les analyses seront étendues aux nouvelles infractions préalables pour lesquelles des analyses de risque n'existent pas encore, notamment aux infractions préalables fiscales.

Autres sujets et secteurs

Le GCBF a inclus dans le rapport des analyses préliminaires de six secteurs non assujettis à la LBA, choisis en fonction de leur importance économique et de l'attention que certaines activités dans ces secteurs ont suscitée en Suisse au cours de ces dernières années. Il s'agit du secteur immobilier, des organismes à but non lucratif, du transfert transfrontière d'espèces, des ports francs, du commerce d'œuvres d'art et du commerce des matières premières. En réponse à une intervention parlementaire¹⁸⁶, une analyse séparée sera effectuée concernant les coffres-forts mis à disposition par des entreprises non assujetties à la LBA.

Tous ces secteurs et activités ont en commun qu'ils se situent en grande partie en dehors de l'intermédiation financière, qui est le critère d'assujettissement à la LBA. Les risques d'abus de ces secteurs par des criminels sont donc tout d'abord contrés par la disposition fondamentale du code pénal qui vise tout acte de blanchiment (art. 305^{bis} CP). Ensuite, dans la mesure où les flux financiers de

¹⁸⁶ Postulat 14.4049 Fabio Abate: Coffres-forts hors des banques

ces activités passent par des intermédiaires financiers assujettis à la LBA, le renforcement des obligations de diligence introduites dans la LBA le 12 décembre 2014 contribue indirectement à la réduction des risques dans ces secteurs. Enfin, comme le relève le rapport, d'autres mesures sont d'ores et déjà en place à cet effet dans les secteurs énumérés. Celles-ci comprennent notamment des dispositions sur le transfert transfrontière d'espèces, le dispositif législatif de lutte contre la corruption ainsi que le dispositif législatif sur le commerce de biens culturels. A ces mesures s'ajoutent les nouvelles dispositions introduites dans la LBA prévoyant l'obligation, pour toutes les transactions commerciales au-delà de 100'000 francs suisses en argent liquide, soit de passer par un intermédiaire financier, soit d'appliquer des obligations de diligence (vérification de l'identité du cocontractant et identification de l'ADE et, si la transaction paraît inhabituelle, clarification de la provenance des valeurs), qui seront applicables dès le 1^{er} janvier 2016. Cette mesure vise à diminuer le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme pour toutes les transactions commerciales, notamment dans des secteurs tels que l'immobilier, le commerce d'œuvres d'art ou de matières premières. Le GCBF a néanmoins identifié certaines mesures complémentaires pour répondre aux lacunes identifiées dans ce rapport:

5. Afin de réduire les vulnérabilités identifiées dans le secteur immobilier, le registre foncier national accessible aux autorités fédérales, prévu par le Message du Conseil fédéral du 16 avril 2014¹⁸⁷ doit être mis en œuvre rapidement. Toutefois, le registre national se limiterait à enregistrer les numéros AVS des propriétaires d'immeubles. Afin de permettre aux autorités fédérales des recherches efficaces portant également sur les détenteurs étrangers d'immeubles en Suisse, les recherches devraient pouvoir être faites également sur la base des noms et prénoms, ou des raisons sociales pour les personnes morales propriétaires d'immeubles.
6. Afin de renforcer la surveillance et ainsi diminuer les risques d'abus des fondations à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, la surveillance fédérale des fondations doit être renforcée et davantage de ressources lui être allouées. Le GCBF travaillera également avec les autorités responsables de la surveillance des fondations, ainsi qu'avec les autorités concernées dans le domaine des organismes à but non lucratif, pour élaborer au besoin des propositions de mesures concrètes.
7. La stratégie du Conseil fédéral en matière d'entrepôts douaniers¹⁸⁸ doit être mise en œuvre, pour l'essentiel, par l'application des recommandations du Contrôle fédéral des finances ainsi que par la création de bases légales par voie d'ordonnance. En particulier, l'entreposage de marchandises en vue de leur exportation ne devrait être autorisé que pour une durée déterminée et le contenu des inventaires devrait être étendu, de même que l'obligation d'informer de l'entrepouseur et de l'entrepoteur. S'agissant de la mise en œuvre des recommandations du Contrôle fédéral des finances, il est prioritaire d'assurer une plus grande cohérence au niveau des contrôles pratiqués dans les ports francs.
8. Les propositions contenues dans l'avant-projet de loi sur la modification du Code des obligations (Droit de la société anonyme)¹⁸⁹, concernant les règles comptables pour les sociétés actives dans l'extraction de matières premières en vue d'augmenter la transparence dans ce domaine, ainsi que l'extension de ces règles au secteur du négoce de matières premières dans le cadre d'une approche coordonnée au niveau international, devraient être reprises dans le futur projet de loi et le message y relatif qui sera soumis au parlement.

Dans la mesure où les criminels adaptent sans cesse leurs méthodes, l'analyse nationale des risques est un processus continu. Ce rapport fera par conséquent l'objet de mises à jour et sera complété par d'autres rapports et analyses afin d'évaluer l'efficacité du dispositif suisse et de pouvoir répondre à de nouvelles menaces. C'est notamment pour répondre au besoin d'analyse continu des risques et, le cas échéant, d'adaptation du dispositif suisse à de nouvelles menaces, que le Conseil fédéral a créé le GCBF en tant que structure permanente de coordination rassemblant les autorités fédérales concernées.

¹⁸⁷ Message du 16 avril 2014 concernant la modification du Code civil (Enregistrement de l'état civil et registre foncier), FF 2014 3395, 3420

¹⁸⁸ Cf. Message du 6 mars 2015 concernant la modification de la loi sur les douanes, FF 2015 2657, p. 2665

¹⁸⁹ Avant-projet de loi sur la modification du Code des obligations (Droit de la société anonyme), en consultation du 28 novembre 2014 au 15 mars 2015

9 Annexes

9.1 Calcul des risques

1. Procédé de calcul des risques à travers la matrice quantitative

Dans un premier temps, les 10 491 communications de soupçon parvenues au MROS entre 2004 et 2013 (N^{tot}) ont été évaluées selon les cinq critères de risque retenus sur la base de l'OBA-FINMA, à savoir les risques liés au(x) pays impliqué(s) (A), à l'importance des montants impliqués (B), au nombre d'acteurs impliqués (facteur de complexité I, C), à l'implication de sociétés de domicile (facteur de complexité II, D) et à la présence de PPE (risque accru, E). Le résultat de chaque évaluation est exprimé par un chiffre. Dans un deuxième temps, les résultats obtenus pour chaque facteur de risque ont été pondérés selon un coefficient jugé pertinent:

Facteur A: Risque pays (**coeff. 3**)= $A*3=a^r$

Facteur B: Risque financier (**coeff. 1**)= $B=b^r$

Facteur C: Risque lié à la complexité I: nombre d'acteurs impliqués (**coeff. 2**)= $C*2=c^r$

Facteur D: Risque lié à la complexité II: utilisation de sociétés de domicile (**coeff. 4**)= $D*4=d^r$

Facteur E: Risque politique lié aux PPE (**coeff. 4**)= $E*4=e^r$

Enfin, dans un troisième temps, les communications en provenance de chaque secteur ont été sélectionnées (N^{sec}) et comparées au niveau du risque maximal que l'ensemble des communications aurait pu obtenir pour le secteur, exprimant cette différence sur une échelle de 0 à 5.

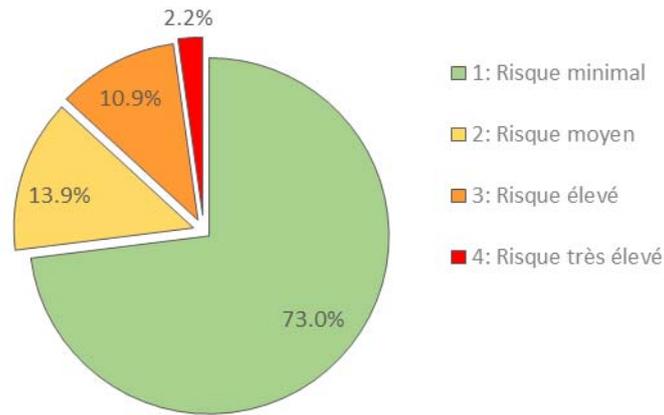
$$\Delta \frac{\sum_{N^{sec}} (a^r \times b^r \times c^r \times d^r \times e^r)}{\sum_{N^{sec}} (a^{max} \times b^{max} \times c^{max} \times d^{max} \times e^{max})} \times 0.05 =$$

A. Risque lié au(x) pays impliqué(s)

Pour évaluer le risque du pays impliqué, quatre niveaux de risque ont été retenus, prenant en compte un ensemble d'indicateurs, tels que par exemple le niveau de la criminalité, la conformité avec les réglementations du GAFI, le niveau de corruption et le respect du principe de l'Etat de droit.

	N	Pourcentage valable	Pourcentage cumulé
1: Risque minimal	7645	73.0%	73.0%
2: Risque moyen	1458	13.9%	86.9%
3: Risque élevé	1143	10.9%	97.8%
4: Risque très élevé	231	2.2%	100.0%
N valables	10477	100.0%	
Somme totale (Σ)	10491		

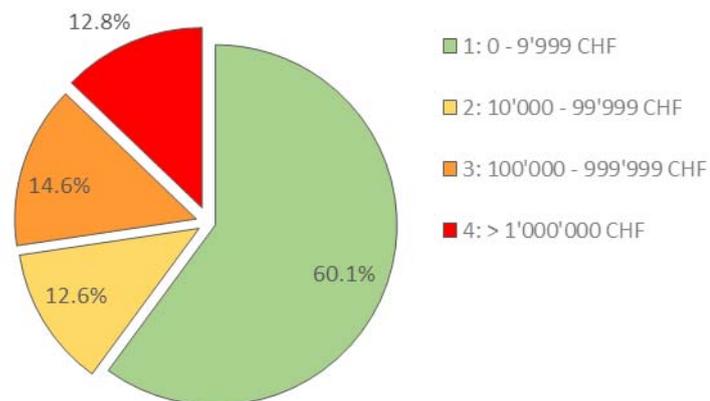
A: Niveau de risque lié aux pays impliqués



B. Risque lié au(x) montant(s) impliqué(s)

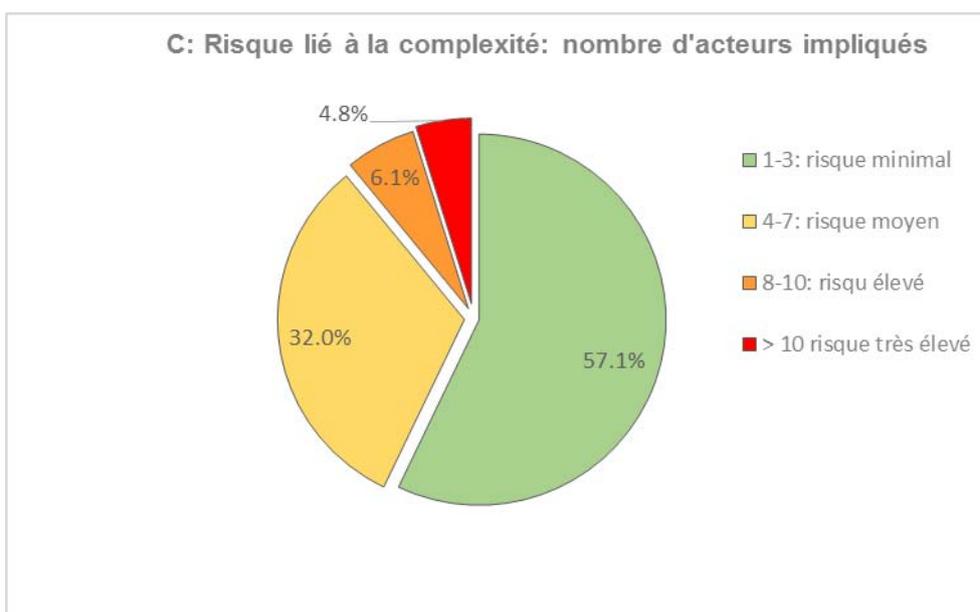
en CHF	N	Pourcentage valable	Pourcentage cumulé
1: 0-9999 CHF	6300	60.1%	60.1%
2: 10 000-99 '999 CHF	1319	12.6%	72.6%
3: 100 000-999 999 CHF	1532	14.6%	87.2%
5: > 1 000 000 CHF	1340	12.8%	100.0%
N valables	10491	100.0%	

B: Risque lié aux montants impliqués



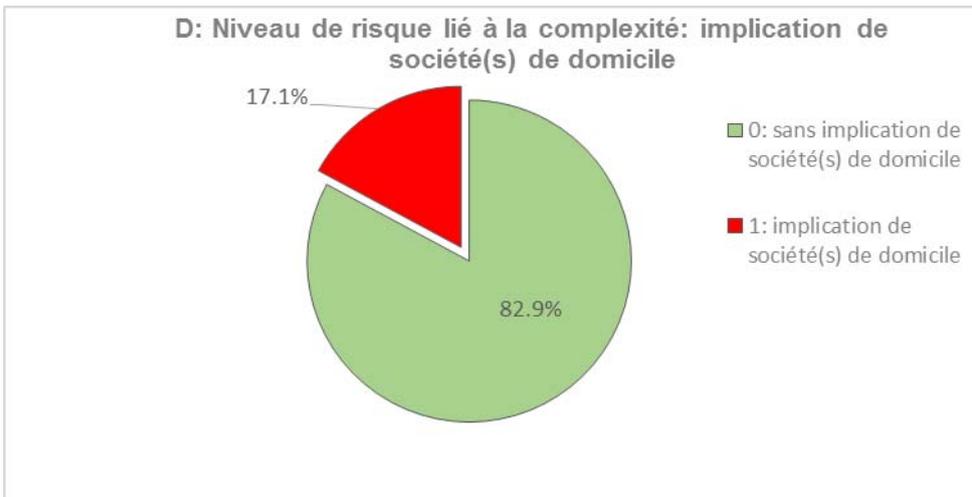
C. Risque lié à la complexité (I): nombre d'acteurs impliqués

Nombre d'acteurs	N	Pourcentage valable	Pourcentage cumulé
1: 1-3: risque minimal	5756	57.1%	57.1%
2: 4-7: risque moyen	3223	32.0%	89.1%
3: 8-10: risque élevé	620	6.1%	95.2%
4: > 10: risque très élevé	479	4.8%	100.0%
N valables	10 078	100.0%	
Somme totale (Σ)	10 491		



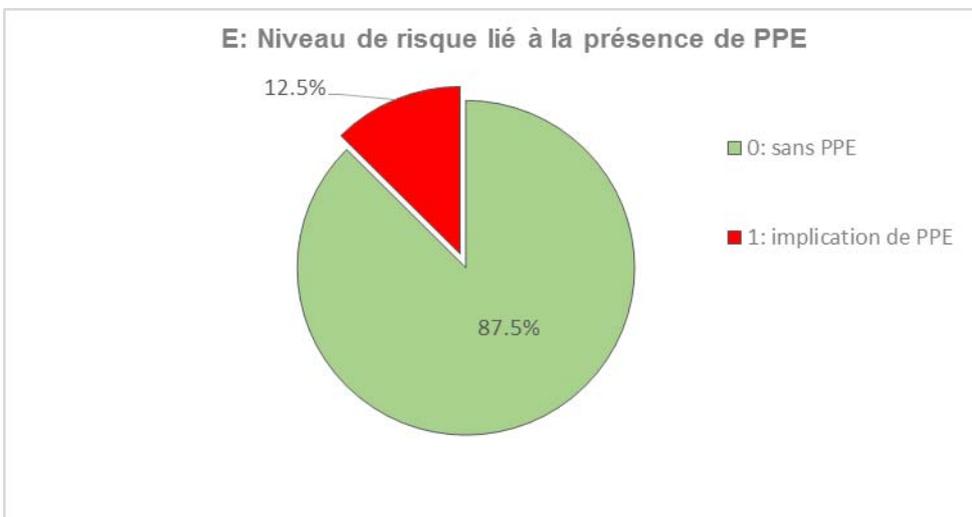
D. Risque lié à la complexité (II): implication de société(s) de domicile

	N	Pourcentage valable	Pourcentage cumulé
0: sans implication de so- ciété de domicile	8697	82.9%	82.9%
1: implication de société(s) de domicile	1794	17.1%	100.0%
N valables	10 491	100.0%	



E: Risque accru lié à l'implication de personne(s) politiquement exposée(s)

	N	Pourcentage valable	Pourcentage cumulé
0: sans PPE	3565	87.5%	87.5%
1: avec PPE	509	12.5%	100.0%
N valables	4074	100.0%	
Somme totale (Σ)	6738		

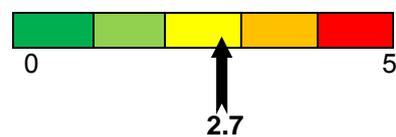


2. Résultats du calcul des risques à travers la matrice quantitative par secteur

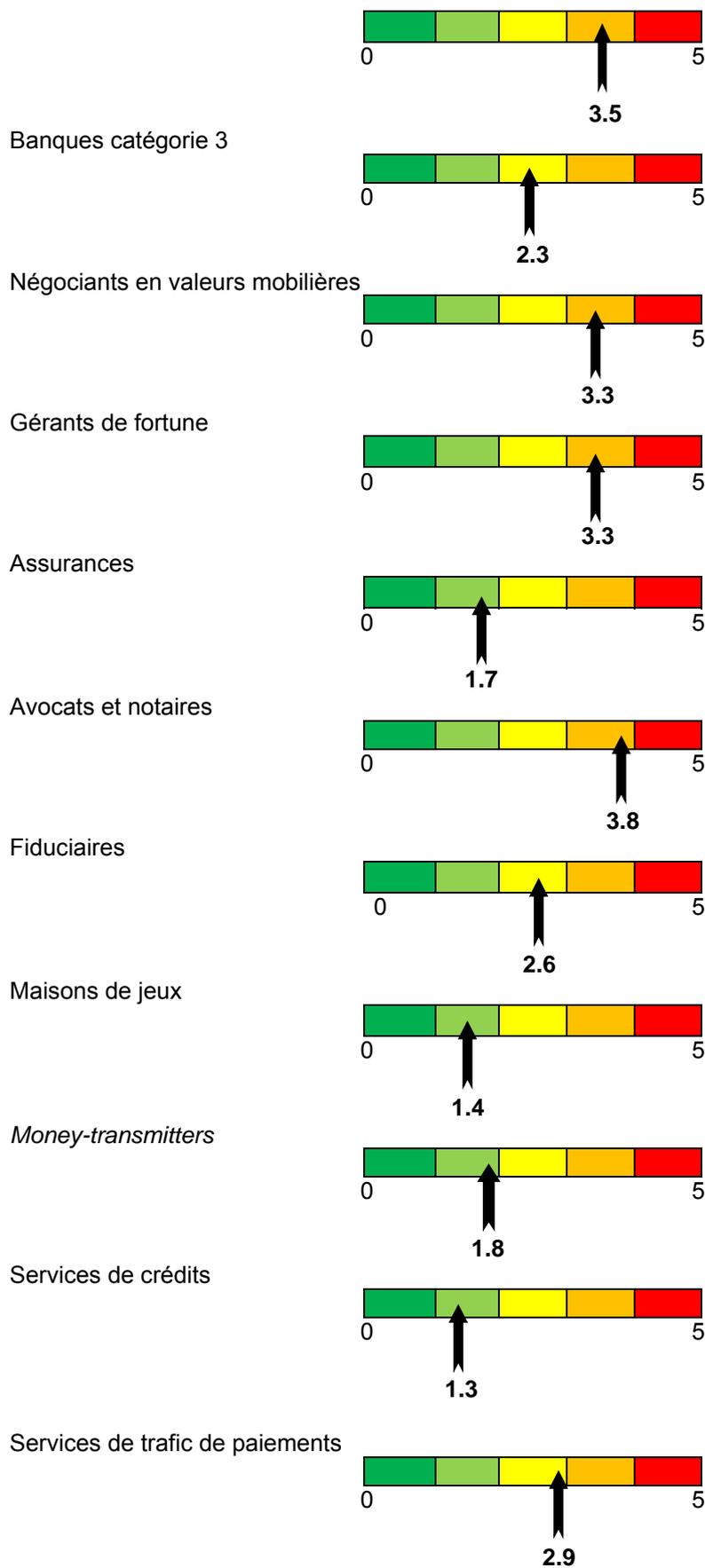
Banques



Banques catégorie 1



Banques catégorie 2



(Le nombre de communications de soupçon en provenance du secteur des commerçants de métaux précieux est insuffisant pour être statistiquement significatif.)

9.2 Sources

Sources statistiques officielles consultées

- Office fédéral de la statistique (OFS), Statistique policière de la criminalité (SPC), 2009-2013
- Office fédéral de la statistique (OFS), Statistique des condamnations pénales, 2009-2014
- Banque nationale suisse (BNS), Bulletins mensuels de statistiques économiques, 2011-2014

Base de données et de statistiques mise à disposition du GCBF

- Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), base de données des communications de soupçon et autres informations (GEWA), 2004-2014

Rapports et documentations nationaux consultés

- Message du 17 juin 1996 relatif à la loi fédérale concernant la lutte contre le blanchissage d'argent dans le secteur financier, FF 1996 III 1057
- Message du 13 décembre 2013 concernant la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), révisées en 2012, FF 2014 585

- Rapports annuels de l'Office fédéral de la police (fedpol), 2004-2014
- Rapports annuels du Bureau de la Communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), 2004-2014
- Rapport annuel du Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur internet (SCOCI), 2013
- Rapport d'analyse « Blanchiment d'argent sur le marché immobilier », Office fédéral de la police (fedpol), 2013
- Rapport d'analyse « Jugements prononcés en Suisse en matière de blanchiment d'argent », Office fédéral de la police (fedpol), 2008
- Rapport d'analyse « Geldwäschereurteile in der Schweiz », Office fédéral de la police (fedpol), 2014
- Rapport d'analyse « Le trafic organisé de migrants et la Suisse », Office fédéral de la police (fedpol), 2014
- Rapports de situation du Service de renseignement de la Confédération (SRC), 2010-2014
- Rapport d'évaluation « Ports francs et entrepôts douaniers ouverts. Evaluation des autorisations et des activités de contrôle », Contrôle fédéral des Finances (CDF), 2014
- Rapport de la plateforme interdépartementale matières premières à l'attention du Conseil fédéral, « Rapport de base: matières premières », Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE), Département fédéral des Finances (DFF), Département fédéral de l'économie et de la recherche (DEFR), 2013
- Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), 2014
- Rapport du Conseil fédéral sur les monnaies virtuelles en réponse aux postulats Schwaab (13.3867) et Weibel (13.4070), 2014
- Réponse du Conseil fédéral à la motion Wyss (11.4161) « Prévenir les risques de blanchiment d'argent dans le commerce de matières premières pour son propre compte », 2012
- Réponse au postulat 13.3365 de la Commission de politique extérieure du Conseil national « Davantage de transparence dans le secteur des matières premières », 2013
- Réponse du Conseil fédéral au postulat Abate (14.4049) « Coffres-forts hors des banques », 2015

- National Risk Assessment, Anti-Money Laundering/Counteracting Financing of Terrorism, New Zealand Police, 2010
- Singapore National Money Laundering and Terrorist Financing Assessment Report, 2013
- National Risk Assessment of Money Laundering in the Republic of Serbia, 2013

- Rapports internes/confidentiels

- Réponses aux mandats donnés par le MROS aux autorités et au secteur privé

Documents de la FINMA consultés

- Communication FINMA 18 (2010), Traitement des assurances-vie avec gestion de compte/dépôt séparée
- Position de la FINMA à propos des risques juridiques et de réputation dans le cadre des activités financières transfrontières (2010)
- Circulaire FINMA 2008/4 « Journal des valeurs mobilières »

- Circulaire FINMA 2011/1 « Activité d'intermédiaire financier au sens de la LBA »
- Circulaire FINMA 2011/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques »
- Circulaire FINMA 2013/3 « Activités d'audit »
- Circulaire FINMA 2013/8 « Règles de conduite sur le marché »
- Obligations de diligence des banques suisses en relation avec les valeurs patrimoniales de „personnes politiquement exposées“- Examen de la FINMA, 2011

Rapports du GAFI et autres organismes internationaux impliqués dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme consultés

- 3^{ème} rapport d'évaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme en Suisse, 2005
- Rapport d'évaluation mutuelle, Rapport de suivi, Suisse, 2009
- Money Laundering and Terrorist Financing in the Securities Sector, 2009
- Detecting and preventing the illicit cross-border transportation of cash and bearer negotiable instruments, 2010
- Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment, 2010
- Money Laundering Using New Payment Methods, 2010
- Combating Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation, 2010
- Laundering the Proceeds of Corruption, 2011
- Report on Money Laundering Vulnerabilities of Free Trade Zones, 2011
- Money Laundering Risks arising from Trafficking in Human beings and Smuggling of Migrants, 2011
- Money Laundering and Terrorism financing Vulnerabilities of Legal professionals, 2013
- National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment, 2013
- Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22), 2013
- The Role of Hawala and other Similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing, 2013
- Risk of Terrorist Abuse in Non-profit Organizations, 2014
- Fonds monétaire international (FMI), "Macroeconomic Implications of Money Laundering", Peter J. Quirk, International Monetary Fund, Monetary and Exchange Affairs Department, 1996
- Fonds monétaire international (FMI), "Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering – Background paper", 2001
- Nations Unies, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (UNODC), World Drug Reports, 2001-2011
- Nations Unies, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (UNODC), "Estimating Illicit Financial Flows Resulting From Drug Trafficking and other Transnational Organized Crime, Research Report", 2011
- Nations Unies, Counter-terrorism Implementation Task Force (CTITF), "Tackling the Financing of Terrorism", Working Group Report, New York, 2009
- House of Lords, Money Laundering and the Financing of Terrorism, Londres, 2009
- Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), Typology report - Trade based money laundering, 2012
- Bank for International Settlements (BIS), Derivative Statistics, 2014
- OCDE, Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale, Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers, Paris, 2014
- European Union Terrorism Situation and Trend Report, EUROPOL 2014

Rapports d'associations et d'organisations non gouvernementales consultés

- Association suisse des banquiers (ASB), „Der Finanzplatz Schweiz und seine Bedeutung“, 2012
- Association suisses des banquiers (ASB), „La Gestion de fortune dans le monde et en Suisse“, 2013
- SwissBanking, „Die Schweiz als Rohstoffhandelsplatz“, 2013
- The Boston Consulting Group, "Global Wealth", 2013
- Associazione bancaria ticinese, "La piazza finanziaria ticinese", 2014
- World Gold Council, Quarterly Statistics, 2012-2013
- World Gold Council, PricewaterhouseCoopers, The Direct Economic Impact of Gold, 2013
- Geneva Trading and Shipping Organization (GTSA), Annual Activity Report 2013-2014
- Global Financial Integrity, "Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2010", 2012

- Global Financial Integrity, "Illicit Financial Flows from Developing Countries 2003-2012", 2014
- Qatar Financial Centre, "The Global Financial Centres Index 15-16", Londres, 2014
- Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2015

Sources scientifiques

- Anthony Amicelle, « Les professionnels de la surveillance financière. Le malentendu comme condition de possibilité », *Criminologie*, vol. 46, n° 2, 2013, pp. 195-219.
- Isabelle Augsburger-Bucheli (dir.), *Blanchiment d'argent: actualité et perspectives suisses et internationales*, Paris, 2014
- A. Bergmann et al., *Regulierungskostenanalyse zum Finanzinstitutsgesetz*, ZHAW School of Management and Law, Zurich, 2014
- Paolo Bernasconi, *Finanzunterwelt. Gegen Wirtschaftskriminalität und organisiertes Verbrechen*, Zurich, 1988
- Claudio Besozzi, *Organisierte Kriminalität – Synthese der Forschungsprojekte*, in: Mark Pieth (dir.), *Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität – Die Ergebnisse eines nationalen Forschungsprogramms*, Berne, Stuttgart, Vienne, 2002, pp. 71-150
- Marie Boillat, *Trafic illicite de biens culturels et coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Schulthess éditions romandes, Genève, 2012
- Fausto Martin, *De Sanctis, Money Laundering Through Art. A Criminal Justice Perspective*, Cham 2013
- Stefan D. Heigner, Friedrich Schneider, Florian Wakolbinger, „Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism: A Survey, Economics of Security Paper 65, Berlin, 2012
- Bernd Helmig, Hans Lichtsteiner, Markus Gmür (dir.), *Der dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projekt (CNP)*, Berne, Stuttgart, Vienne, 2010
- Martin Killias et al., *Sondage au sujet des expériences et opinions sur la criminalité en Suisse, Analyse dans le cadre du sondage national de victimisation*, Université de Zurich, Institut de criminologie, Zurich, 2011
- Mark Pieth et Dieter Freiburghaus, *Die Bedeutung des organisierten Verbrechens in der Schweiz. Bericht im Auftrag des eidgenössischen Bundesamtes für Justiz*, Berne, 1993
- Mark Pieth (dir.), *A Comparative Guide to Anti-Money Laundering. A Critical Analysis of Systems in Singapore, Switzerland, the UK and the USA*, Cheltenham, 2004
- Friedrich Schneider, "Shadow Economies around the world: What do we really know?" in: *European Journal of Political Economy*, vol. 21, n° 3, 2001, pp. 598-42
- Friedrich Schneider, "Turnover of organized crime and money laundering: some preliminary empirical findings", in: *Public Choice*, vol. 144, n° 3, 2010, pp. 473-86
- Friedrich Schneider, "The Financial Flows of the Transnational Crime: Some Preliminary Empirical Results", *Economics of Security Paper 53*, Berlin, 2011
- Jeffrey Simser, "Money Laundering: Emerging Threats and Trends", in: *Journal of Money Laundering Control* vol. 16 n° 1, 2013, pp. 41-54
- Tamara Taube, *Entstehung, Bedeutung und Umfang der Sorgfaltspflichten der Schweizer Banken bei der Geldwäschereiprävention im Bankenalltag*, Zurich, St-Gall, 2013
- Brigitte Unger, *The Scale and Impacts of Money Laundering*, Cheltenham, 2007
- Brigitte Unger et Daan van der Linde, *Research Handbook on Money Laundering*, Cheltenham, 2013
- John Walker, „How Big is Global Money Laundering?“, in: *Journal of Money Laundering Control*, vol. 3, n° 1, 1999, pp. 25-37

Jurisprudence européenne

- Michaud c. France, arrêt du 6 décembre 2012 de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)

Liste des abréviations

AdC	Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent
ADE	Ayant droit économique
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
ASB	Association suisse des banquiers
BNS	Banque nationale suisse
CC	Code civil
CDB08	Convention relative à l'obligation de diligence des banques (de 2008)
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFB	Commission fédérale des banques
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
CFMP	Contrôle fédéral des métaux précieux
CO	Code des obligations
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
CRF	Cellule de renseignements financiers
DDIP	Direction du droit international public (DFAE)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection civile et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DGD	Direction générale des douanes
DPA	Loi fédérale sur le droit pénal administratif
DPES	Division politiques extérieures sectorielles (DFAE)
EAR	Echange automatique de renseignements
EIMP	Loi fédérale sur l'entraide pénale internationale
Fedpol	Office fédéral de la police (DFJP)
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FIU	<i>Financial Intelligence Unit</i>
FMI	Fonds monétaire international
GAFI/FATF	Groupe d'action financière/ <i>Financial Action Task Force</i>
GCBF	Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme
GRECO	Groupe d'Etats contre la Corruption du Conseil de l'Europe
LB	Loi fédérale sur les banques
LBA	Loi fédérale sur le blanchiment d'argent
LBVM	Loi fédérale sur les bourses
LCD	Loi fédérale contre la concurrence déloyale
LCMP	Loi fédérale sur le contrôle des métaux précieux
LD	Loi fédérale sur les douanes
LFINMA	Loi fédérale sur la surveillance des marchés financiers
LFRC	Loi fédérale sur le renseignement civil
LMJ	Loi fédérale sur les maisons de jeu
LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
LP	Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite
LPCC	Loi fédérale sur les placements collectifs
LRAI	Loi fédérale sur la restitution des avoirs illicites
LSA	Loi fédérale sur la surveillance des assurances
LSCPT	Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
LStup	Loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes

LTBC	Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels
LTI	Loi fédérale sur les titres intermédiés
MPC	Ministère public de la Confédération
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent, <i>Money Laundering Reporting Office of Switzerland</i> (DFJP)
NPO	Non-profit organisation
OAR	Organisme d'autorégulation
OBA CFMJ	Ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment d'argent
OBA-FINMA	Ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OCMP	Ordonnance sur le contrôle des métaux précieux
OD	Ordonnance sur les douanes
OFAP	Office fédéral des assurances privées
OFC	Office fédéral de la culture (DFI)
OFJ	Office fédéral de la justice (DFJP)
OFRC	Office fédéral du registre du commerce (DFJP)
OFS	Office fédéral de la statistique (DFI)
OIF	Ordonnance sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel
OLMJ	Ordonnance sur les maisons de jeu
PIB	Produit intérieur brut
PJF	Police judiciaire fédérale (DFJP)
PME	Petites et moyennes entreprises
PPE	Personne politiquement exposée
SCOCI	Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur internet (DFJP)
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie (DEFR)
SFF	Surveillance fédérale des fondations
SFI	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (DFF)
SG-DFF	Secrétariat général du DFF
SRC	Service de renseignement de la Confédération (DDPS)
UE	Union européenne
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime