



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Octobre 2021

Évaluation nationale des risques – *National Risk Assessment (NRA)*

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 terro-
risme (GCBF)

Table des matières

Résumé	4
Introduction	6
1. Rappel des principales conclusions du rapport NRA 2015 et des études sectorielles subséquentes	7
1.1. Le rapport d'évaluation nationale des risques publié en 2015 (« rapport NRA 2015 »).	7
1.2. Rapports sectoriels	9
1.2.1. Blanchiment d'argent et financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif.....	9
1.2.2. Risque de blanchiment d'argent associé aux personnes morales.....	10
1.2.3. Risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme par les crypto-assets et le <i>crowdfunding</i>	10
1.2.4. Rapport sur l'utilisation du numéraire et les risques inhérents d'utilisation abusive pour le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en Suisse	11
1.2.5. La corruption comme infraction préalable au blanchiment d'argent	12
1.2.6. Supervision des activités de négoce de matières premières sous l'angle du blanchiment.....	13
1.2.7. Escroquerie et hameçonnage en vue de l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur en tant qu'infractions préalables au blanchiment d'argent	14
2. Tendances des risques de blanchiment d'argent entre 2015 et 2019	16
2.1. Comparaison statistique des périodes 2004-2014 et 2015-2019.....	16
2.1.1. Nombre de communications reçues par le MROS	16
2.1.2. Répartition des sept principales infractions préalables identifiées.....	17
2.1.3. Blanchiment d'argent sans mention d'infraction préalable	17
2.1.4. Implication d'une société de domicile.....	18
2.1.5. Intermédiaires financiers auteurs des communications.....	18
2.1.6. Domicile des cocontractants.....	19
2.1.7. Montants déposés sur les comptes signalés au MROS à la date de leur communication	20
2.2. Impact des principales affaires internationales de blanchiment d'argent en Suisse, 2015-2019.....	21
2.3. Bilan de la comparaison statistique.....	23
2.4. Infractions préalables.....	25
2.4.1. Corruption	25
2.4.2. Escroquerie et utilisation frauduleuse d'un ordinateur.....	26
2.4.3. Abus de confiance et gestion déloyale.....	27
2.4.4. Organisation criminelle	28
2.4.5. Blanchiment d'argent.....	28
2.4.6. Délit fiscal qualifié.....	28
2.4.7. Financement du terrorisme.....	28
2.5. Intermédiaires financiers	29

2.6. Évolution des risques dans les secteurs non financiers.....	30
2.7. Action des autorités de poursuite pénale et des autorités de surveillance.....	32
3. Mesures législatives et opérationnelles pour limiter les risques sectoriels identifiés depuis 2015.....	35
3.1. Loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012.....	35
3.2. Renforcement de l'efficacité du contrôle des métaux précieux.....	36
3.3. Modifications concernant les ports francs et les entrepôts douaniers ouverts	37
3.4. Échange de renseignements en matière fiscale	38
3.5. Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé	39
3.6. Révision de la LBA et autres mesures liées à l'évaluation mutuelle du GAFI	40
3.7. Procédure de consultation relative à la modification de l'ordonnance sur le registre foncier	41
3.8. Nouveautés relatives aux actifs virtuels et aux prestataires de services d'actifs virtuels	42
3.9. Loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger (LVP).....	43
4. Modification des risques depuis 2015	45
4.1. Casinos en ligne	45
4.2. Financement du terrorisme	47
4.3. Crypto-monnaies.....	51
5. Conclusion.....	54
Annexe : Tableau synoptique des recommandations formulées par les rapports d'analyse des risques publiés depuis 2015 et des modifications du système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme adoptées en conséquence	55
Bibliographie	60

Résumé

La connaissance des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme qui pèsent sur un pays constitue un élément central de la stratégie visant à les atténuer. Le Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF) a donc décidé d'évaluer l'évolution qui a caractérisé ces risques depuis la publication en 2015 de la première analyse nationale qui leur était consacrée (rapport NRA 2015).

Le présent rapport est le résultat de cette évaluation. Il présente les tendances de risque de blanchiment entre 2015 et 2019. Il passe en revue les mesures législatives et réglementaires adoptées depuis afin d'améliorer le dispositif helvétique de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Enfin, il identifie les secteurs d'activité ou les types de criminalité pour lesquels les risques se sont modifiés substantiellement ainsi que les nouveaux risques apparus.

Le premier chapitre présente la façon dont les risques ont été estimés dans le rapport NRA 2015 et dans les rapports sectoriels d'analyse des risques publiés depuis. Ces derniers ont en effet permis d'approfondir la connaissance du risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme dans différents domaines (organismes à but non lucratif, personnes morales, crypto-monnaies et *crowdfunding*, argent liquide, corruption, escroquerie, négoce de matières premières). En résumant ces différentes analyses, le présent rapport permet de comparer l'état du risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme tel qu'il y a été identifié avec celui qui caractérise actuellement la place financière suisse.

Pour réaliser cette comparaison, le deuxième chapitre examine les principales tendances de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme telles qu'elles émergent de l'analyse des communications de soupçons reçues par le MROS, des procédures pénales et des procédures d'entraide judiciaire internationale de la période 2015-2019, et les met en perspective des risques qui avaient été identifiés dans le rapport publié en 2015.

L'analyse, qui se fonde sur les communications de soupçons reçues par le MROS, sur les informations à disposition des autorités de justice, de police et des douanes et sur celles des autorités de surveillance financière, met en évidence quelques évolutions notables : le nombre de communications de soupçons adressées aux MROS a fortement augmenté ; la corruption est devenue l'infraction préalable la plus souvent citée, tandis que l'escroquerie l'est moins que par le passé ; les soupçons de blanchiment d'argent adressés au MROS sans qu'une infraction préalable précise n'ait pu être identifiée ont augmenté ; les relations d'affaires signalées sont plus souvent ouvertes au nom de sociétés de domicile ; les valeurs patrimoniales signalées sont nettement plus importantes et les communications de soupçons émanent, encore plus que par le passé, du secteur bancaire. En croisant les résultats de l'analyse des communications de soupçons avec les sources des autres autorités impliquées dans la lutte contre le blanchiment cependant, le rapport estime que ces évolutions reflètent moins une modification du risque de blanchiment d'argent qui pèse sur la place financière suisse, qu'une évolution du comportement des intermédiaires financiers et spécifiquement des banques, et les effets conjoncturels de plusieurs grandes affaires internationales de blanchiment.

Les années 2015-2019 ont été marquées par l'éclatement de grandes affaires de corruption étrangère (Lava Jato au Brésil, 1MDB en Malaisie, PDVSA au Venezuela), par d'importantes fuites de données financières comme les *Panama Papers* ou les *Paradise Papers*, et par plusieurs affaires dites de *laundromat*, soit des systèmes de déplacements massifs de fonds d'origine peu claire, de pays de l'ex-URSS vers l'Europe occidentale, souvent par l'entremise de banques baltes. Pendant la période sous revue, l'impact de ces trois types d'affaires sur la

place financière suisse a été très important. Il explique en grande partie les évolutions statistiques constatées depuis 2015, mais représente un état révolu et non actuel du blanchiment d'argent.

Au-delà de ces variations conjoncturelles dues aux répercussions en Suisse de ces affaires internationales, le risque de blanchiment d'argent n'a que peu évolué de 2015 à aujourd'hui. Au regard des communications de soupçons, des procédures pénales ouvertes pour blanchiment d'argent et des procédures d'entraide judiciaire internationale, la Suisse continue d'être surtout exposée au blanchiment d'argent issu d'infractions préalables commises à l'étranger, ce qui s'explique par sa place financière très internationale. En conséquence, les secteurs d'intermédiation financière les plus vulnérables au blanchiment d'argent restent les banques, les gestionnaires de fortune, les fiduciaires et les avocats et notaires, tandis que parmi les secteurs non financiers, les activités de négoce de matières premières continuent d'être caractérisées par un risque important.

Malgré les variations dans leur hiérarchie, les mêmes infractions préalables principales qu'en 2015 sont signalées actuellement, soit la corruption, l'escroquerie, l'abus de confiance, la gestion déloyale, l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur et l'appartenance à une organisation criminelle. Du point de vue des infractions préalables, la seule nouveauté notable est l'apparition du délit fiscal qualifié parmi les principales infractions préalables soupçonnées. Comme ce délit n'est devenu un crime, et par conséquent, une infraction préalable au blanchiment que lorsqu'il a été introduit au code pénal en 2016, l'évolution du risque de blanchiment qui lui est associé ne peut pas être évaluée précisément.

Le troisième chapitre présente les principales mesures adoptées depuis 2015 pour atténuer le risque de blanchiment d'argent. Il offre un résumé des différentes modifications législatives et réglementaires qui, souvent adoptées à la suite des recommandations des rapports d'analyse des risques, contribuent à pallier les lacunes constatées dans le dispositif suisse de lutte anti-blanchiment.

Dans le dernier chapitre, le rapport présente les trois domaines où le risque semble avoir évolué depuis 2015 : celui des casinos en ligne, qui ne sont autorisés en Suisse que depuis 2019 ; celui du financement du terrorisme ; et celui des crypto-monnaies, dont le développement rapide et la popularité croissante font émerger des risques nouveaux.

Introduction

La Suisse mène un travail constant d'analyse des risques associés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme en vue de lutter efficacement contre ces crimes. Ce travail est effectué sous l'égide du Groupe de coordination interdépartemental sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF). Créé par le Conseil fédéral le 29 novembre 2013, le GCBF est un groupe permanent qui a pour mandat de coordonner la politique suisse en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Conformément aux recommandations n°1 et 2 du Groupe d'action financière (GAFI ; en anglais : *Financial Action Task Force - FATF*), le GCBF effectue une analyse des risques permettant d'évaluer les menaces et les vulnérabilités en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, de façon à identifier les éventuelles lacunes du cadre réglementaire et à y remédier¹.

En 2015, la Suisse a publié son premier rapport d'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme (désormais « rapport NRA 2015 »)². Présentant un panorama complet de l'état des risques, cette publication a été complétée par un certain nombre de rapports dits sectoriels. Ces différents rapports ont permis d'identifier les principaux risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme auxquels est exposée la place financière helvétique et proposé des mesures pour les atténuer. Une surveillance constante et des mises à jour régulières de l'analyse détaillée des risques ainsi qu'une adaptation des mesures de lutte contre ces phénomènes sont nécessaires, car les criminels développent sans cesse leurs méthodes de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. C'est le seul moyen d'évaluer l'efficacité du dispositif suisse et de réagir aux nouvelles menaces.

Six ans après la publication de la première évaluation nationale des risques, ce nouveau rapport présente un état des lieux actualisé des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse. Comme l'analyse publiée en 2015, cette évaluation se fonde en premier lieu sur une analyse statistique des communications de soupçons reçues par le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (*Money Laundering reporting office of Switzerland*, MROS), complétée par les informations provenant des procédures pénales, des procédures d'entraide judiciaire internationale en matière de blanchiment d'argent et des autres autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le point de vue du secteur privé, en particulier des organismes d'autorégulation (OAR), a également été sollicité.

L'analyse commence par une présentation des principales conclusions du rapport NRA 2015 et des rapports sectoriels d'analyse des risques publiés depuis. Cet exposé permet de comparer, dans le deuxième chapitre, les risques identifiés depuis 2015 aux risques actuels, tels qu'ils émergent de l'examen des communications de soupçons reçues par le MROS entre 2015 et 2019, des procédures pénales et d'entraide judiciaires internationales ouvertes pendant cette période et des informations à disposition des autorités de surveillance des marchés financiers. Le troisième chapitre présente les mesures prises depuis 2015 pour atténuer les risques identifiés. À cet égard, il examine la mise en application des recommandations formulées dans le rapport national et les rapports sectoriels d'analyse des risques résumés dans le premier chapitre. Enfin, le dernier chapitre identifie les secteurs d'activités et les types de criminalité qui semblent représenter un risque qui a sensiblement évolué pendant la période sous revue.

¹ Groupe d'action financière (GAFI), [National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment](#), 2013.

² GCBF, [Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse](#), 2015, (rapport NRA 2015).

1. Rappel des principales conclusions du rapport NRA 2015 et des études sectorielles subséquentes

Ce chapitre présente les conclusions des rapports d'analyse de risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme rédigés sous l'égide du GCBF entre 2015 et 2020, ainsi que leurs recommandations. Il distingue le rapport NRA 2015 et les rapports sectoriels qui approfondissent les principales menaces identifiées.

1.1. Le rapport d'évaluation nationale des risques publié en 2015 (« rapport NRA 2015 »).

Entrepris dans le cadre de l'évaluation mutuelle de la Suisse par le GAFI, le rapport NRA 2015 avait pour but d'analyser et d'évaluer l'ensemble des menaces de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme à l'échelle nationale, d'identifier les vulnérabilités de la Suisse en la matière, c'est-à-dire les facteurs qui permettent aux menaces de se réaliser, et de conclure sur le niveau de risque constaté après pondération de ces facteurs.

En ce qui concerne le blanchiment d'argent, le rapport précise que les intermédiaires financiers les plus exposés aux risques de blanchiment d'argent sont les banques (en particulier les banques universelles et les banques spécialisées dans les activités 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*), le niveau de risque pouvant varier en fonction de l'intermédiaire financier. L'analyse a révélé que les banques étaient, dans l'ensemble, exposées à un risque moyen en raison de la réglementation consolidée et rigoureusement appliquée par le secteur ainsi que de la surveillance directe de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), qui est fondée sur les risques. Toutefois, le risque est plus élevé si l'on considère uniquement les banques universelles et celles de gestion de fortune. Cela vaut également pour les gérants de fortune, les fiduciaires et les avocats et notaires en raison de la complexité des relations d'affaires dont ils ont la gestion. Celles-ci se caractérisent plus souvent par l'implication d'une société de domicile et par des risques accrus liés à la présence de personnes politiquement exposées (PPE). Pour ce qui est des négociants en valeurs mobilières, le risque est surtout élevé lorsqu'ils négocient pour le compte de clients et leur proposent des services de gestion de fortune et de tenue de compte. Les risques inhérents aux *money transmitters* varient en fonction du pays de destination des fonds transférés et en raison de la difficulté à contrôler les personnes auxiliaires qui opèrent au nom et pour le compte de l'intermédiaire financier principal. Les services de trafic des paiements présentent un risque moyen qui fluctue cependant selon la technologie utilisée et le degré de réglementation au lieu de domiciliation du prestataire. Le risque lié au négoce des métaux précieux est moyen, mais il augmente dès qu'il s'agit du négoce transfrontalier d'or raffiné impliquant des fonderies et du commerce de détail de vieil or. Enfin, le risque de blanchiment d'argent peut être considéré comme faible pour les assurances, les maisons de jeu ainsi que pour les fournisseurs de crédits et de leasing. Le rapport conclut qu'en 2015, tous les secteurs soumis à la loi sur le blanchiment d'argent (LBA)³ affichaient un risque moyen. Le dispositif légal et les mesures connexes alors en place permettaient de maîtriser suffisamment les vulnérabilités face à la menace existante.

En matière d'infractions préalables au blanchiment d'argent, le rapport indique celles qui constituent les principales menaces pour le secteur financier suisse grâce à une méthodologie

³ Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ([LBA : RS 955.0](#)).

combinant des données quantitatives et une approche qualitative. Les actes de corruption à l'étranger et l'appartenance à une organisation criminelle, notamment, présentent un risque de blanchiment d'argent particulièrement élevé, car ces infractions préalables sont extrêmement complexes, portent sur des montants élevés et parce qu'il est plus difficile à la poursuite pénale de prouver des crimes commis à l'étranger. Au niveau national, les infractions préalables concernent la « criminalité de proximité », y compris le trafic de stupéfiants.

Concernant le financement du terrorisme, le rapport NRA 2015 indique que la Suisse présente un risque limité, notamment du point de vue de l'intermédiation financière. Il souligne néanmoins que le risque de financement du terrorisme pourrait évoluer rapidement si les réseaux correspondants utilisaient systématiquement des modes alternatifs de transfert de fonds non soumis à la LBA, tels que le système de *hawala* ou le transport de numéraire. En outre, les investigations ont révélé que parmi les intermédiaires financiers, les banques, les *money transmitters* et les services de crédit étaient les plus exposés. Les montants impliqués sont souvent faibles.

La maîtrise du risque de financement du terrorisme réclame non seulement une étroite coopération nationale et internationale, mais également la sensibilisation des acteurs sociaux, en particulier des organismes à but non lucratif, et l'application des autres moyens légaux à disposition.

Le rapport concluait que le dispositif législatif alors en vigueur répondait de manière adéquate aux risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Il ajoutait cependant que l'utilisation des instruments prévus par la législation devrait encore être améliorée, raison pour laquelle plusieurs mesures étaient recommandées pour consolider ce dispositif :

- renforcement du dialogue sur les risques avec le secteur privé ;
- poursuite de la collecte et de l'analyse des informations relatives au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme auprès des autorités pénales fédérales et cantonales par le Ministère public de la Confédération (MPC) et établissement de statistiques consolidées sur le traitement de ces cas ;
- développement et systématisation des statistiques par les acteurs publics et privés impliqués dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, en tenant compte des méthodes quantitatives utilisées dans ce rapport ;
- réalisation d'analyses de risques ;
- mise en œuvre rapide du registre foncier national accessible aux autorités fédérales qui est prévu par le message du Conseil fédéral du 16 avril 2014, afin de réduire les vulnérabilités identifiées dans le secteur immobilier ;
- renforcement de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations par l'allocation de ressources supplémentaires, pour renforcer la surveillance et diminuer les risques d'abus des fondations à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme ;
- mise en œuvre de la stratégie du Conseil fédéral en matière d'entrepôts douaniers grâce à l'application des recommandations du Contrôle fédéral des finances (CDF) et à la création des bases légales nécessaires par voie d'ordonnance ;
- reprise dans le futur projet de loi et le message correspondant soumis au Parlement des propositions contenues dans l'avant-projet de loi sur la modification du code des obligations (droit de la société anonyme) concernant les règles comptables pour les sociétés actives dans l'extraction de matières premières en vue d'augmenter la transparence dans ce domaine, ainsi qu'extension de ces règles au négoce de matières premières dans le cadre d'une approche coordonnée au niveau international.

1.2. Rapports sectoriels

Lors de sa séance constitutive de février 2014, le GCBF a décidé d'accorder une attention particulière à certains sujets, en plus de l'analyse générale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Depuis, des rapports sur différents thèmes touchant au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme ont été publiés. Ils sont présentés brièvement ci-après. Ces rapports sectoriels sont complétés par d'autres rapports du Conseil fédéral portant sur des analyses de risques (comme celui portant sur la surveillance des activités de négoce de matières premières sous l'angle du blanchiment d'argent). Ce dernier rapport est présenté ci-dessous à titre complémentaire, car son analyse des risques résulte de discussions et de travaux interdépartementaux au sein du GCBF. Elle contribue à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

1.2.1. Blanchiment d'argent et financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif⁴

Ce rapport d'analyse du GCBF qui se focalise sur les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme par l'intermédiaire d'organismes à but non lucratif a été rédigé à l'été 2017 sous la direction de l'Office fédéral de la police (fedpol). Il examine en particulier dans quelle mesure ces organismes pourraient être utilisés abusivement à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

Le rapport révèle que les organismes à but non lucratif qui opèrent à l'intérieur ou à proximité de zones de conflit où l'État est affaibli ou défaillant et où des groupes terroristes sont actifs, voire exercent un contrôle territorial, risquent particulièrement d'être exploités à des fins de financement du terrorisme.

Bien que les organismes à but non lucratifs présentent un attrait pour le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, les cas connus d'actes criminels par ces organismes sont peu nombreux à l'échelle mondiale, et ceux où ces actes ont été poursuivis devant les tribunaux le sont encore moins. En résumé, le rapport d'analyse conclut que l'ensemble des dispositions légales sur les organismes à but non lucratif et les mécanismes de contrôle qui en découlent sont suffisants pour empêcher le financement du terrorisme par l'intermédiaire de ces organismes ou pour lutter efficacement contre cette pratique. Pour favoriser la transparence et la sensibilisation dans ce secteur le rapport recommande cependant l'examen de mesures qui facilitent la gestion des risques spécifiques à ces organismes, notamment pour les associations qui récoltent des dons. Les recommandations suivantes ont été formulées :

1. étendre l'obligation de s'inscrire au registre du commerce aux associations présentant un risque accru en matière de financement du terrorisme et obliger les associations inscrites au registre du commerce à tenir une liste de leurs membres ;
2. continuer de mettre en œuvre les dispositions en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et de financement du terrorisme de manière conséquente ;
3. sensibiliser le secteur des organismes à but non lucratif : il est nécessaire de sensibiliser l'ensemble du secteur des organismes à but non lucratif, le public, les intermédiaires financiers et les autorités compétentes au risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. La publication d'un aide-mémoire, par exemple, pourrait constituer une première mesure.

⁴ GCBF, [Blanchiment d'argent et financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif](#), juin 2017.

1.2.2. Risque de blanchiment d'argent associé aux personnes morales⁵

Publié en novembre 2017, ce rapport d'analyse examine le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme que les entités juridiques commerciales, essentiellement les différentes formes de sociétés, font courir à la place financière suisse. Il aborde cette question en distinguant les entités commerciales suisses directement soumises à la législation helvétique, des sociétés étrangères, qui ne font que recourir à des services financiers, principalement bancaires, en Suisse. Le rapport opère également une distinction entre les sociétés de domicile et les sociétés opérationnelles. En outre, il analyse le risque spécifique que représentent les activités de conseil fournies par des agents suisses (avocats, notaires et fiduciaires) en vue de la fondation et de l'administration d'entreprises, notamment d'entreprises étrangères.

Concernant la distinction entre les sociétés suisses et étrangères, le rapport conclut que le risque de blanchiment d'argent associé à ces dernières est sensiblement plus élevé. Bien plus nombreuses à faire l'objet de soupçons, elles ont des caractéristiques qui accroissent la menace pour la place financière suisse : leurs relations d'affaires mettent en jeu davantage d'acteurs, des sommes plus importantes, plus de sociétés de domicile et plus de PPE. Il est précisé que le risque de financement du terrorisme inhérent aux entités juridiques commerciales est limité.

Parmi les différentes formes de sociétés, les sociétés anonymes (y.c. leurs filiales et succursales) représentent un risque important en raison de leur inscription dans des réseaux économiques et financiers internationaux. Il en va de même pour les sociétés de domicile à cause de leur manque de transparence. De plus, lors de la création et de l'administration de ces dernières, l'accent est mis sur le rôle des avocats, des notaires et des fiduciaires qui dispensent leurs conseils en vue de cette création. Ces prestations n'étant pas en elles-mêmes assujetties à la LBA, aucune obligation de diligence et d'annonce au sens de cette loi ne s'applique à ces activités. Ces prestataires sont néanmoins soumis à la LBA dès qu'ils prennent des décisions réservées aux organes ou assurent la direction effective de l'entreprise et orientent ainsi ses choix de manière déterminante, ou lorsqu'ils exécutent à titre professionnel des opérations financières pour des tiers.

1.2.3. Risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme par les crypto-assets et le *crowdfunding*⁶

Dans ce rapport conclu en octobre et publié en décembre 2018, le GCBF a examiné deux des principales formes d'application de la FinTech, à savoir les crypto-assets et le financement participatif (*crowdfunding*). Le rapport précise qu'aucun cas de financement du terrorisme par l'intermédiaire des crypto-assets⁷ ou du *crowdfunding* en ligne n'a été répertorié et que seuls de rares cas de blanchiment d'argent par l'utilisation de ces nouvelles technologies ont été recensés. Le rapport établit cependant que celles-ci, de même que les vulnérabilités à leur égard, constituent une menace considérable en Suisse comme ailleurs. La principale menace associée aux crypto-monnaies est constituée par l'anonymat qui entoure les transactions en *tokens*, et par le fait qu'une large partie des transactions s'effectuent entre pairs (*peer to peer*), sans recours à un intermédiaire financier, de sorte qu'elles échappent à toute réglementation et supervision. À ceci s'ajoutent la rapidité des transactions et leur caractère transfrontalier. La menace se traduit à la fois par l'exploitation criminelle de failles de conception des crypto-

⁵ GCBF, [Risque de blanchiment d'argent associé aux personnes morales](#), novembre 2017.

⁶ GCBF, [Le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme par les crypto-assets et le crowdfunding](#), octobre 2018.

⁷ Dans le présent rapport, les termes « crypto-assets », « monnaies virtuelles », « crypto-monnaies » et « virtual assets » sont utilisés comme des synonymes.

monnaies, par des escroqueries aux investisseurs, notamment dans le cadre d'*Initial Coin Offerings* (ICO), et par l'utilisation de crypto-monnaies pour les paiements de rançongiciels (*ransomwares*). En outre, la menace représentée par les crypto-monnaies s'exprime aussi par leur utilisation à des fins illégales dans des schémas criminels comme par exemple le financement du terrorisme, le blanchiment d'argent issus de la vente de produits et de services illégaux, l'escroquerie sur Internet de type hameçonnage (*phishing*) ainsi que le trafic de stupéfiants, en particulier lorsqu'il est opéré par des organisations criminelles. L'anonymat, notamment celui des donateurs, représente lui-aussi la principale menace du financement participatif. Dans ce contexte et afin de tenir compte des risques croissants en matière de crypto-monnaies, la FINMA a attiré l'attention des investisseurs sur les risques liés aux ICO en 2017 déjà et a depuis lors mis en œuvre une réglementation neutre à l'égard de la technologie qui tient compte des standards du GAFI et encadre les activités des prestataires de service dans le domaine des crypto-monnaies.

Par ailleurs, les crypto-assets constituent un défi technologique pour les autorités de poursuite pénale. En effet, les transactions en crypto-monnaies sont généralement transfrontalières, de sorte que la répression de la criminalité économique correspondante requiert des demandes d'entraides judiciaires ou une coopération policière internationale.

Pour combattre les menaces liées aux crypto-assets, la Suisse s'engage au sein du GAFI en faveur d'une plus grande harmonisation des réglementations internationales. Cet engagement est complété par la formation régulière des autorités de poursuite pénale en matière de cybercriminalité et la création d'une plateforme nationale de coopération judiciaire et policière. Par ailleurs, la LBA s'applique déjà en Suisse à un éventail particulièrement large de prestations portant sur le négoce de crypto-assets et les transactions avec ceux-ci. Le rapport conclut que ces différentes mesures ont permis de développer un bon dispositif réglementaire pour contrer la menace considérable que représentent les crypto-assets. Celui-ci ne comble néanmoins pas toutes les vulnérabilités. Une solution internationale est nécessaire à cette fin en raison du caractère transfrontalier des transactions.

1.2.4. Rapport sur l'utilisation du numéraire et les risques inhérents d'utilisation abusive pour le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en Suisse⁸

Ce rapport sectoriel du GCBF examine les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme relatifs à l'utilisation de l'argent liquide en Suisse. Il tient également compte du rapport d'évaluation 2016 de la Suisse par le GAFI, qui invite celle-ci à étudier les risques liés à l'emploi du numéraire dans le pays. Le GAFI justifie cette exigence par la taille de la place financière helvétique et par la forte tendance à utiliser des espèces en Suisse.

Le rapport publié en 2018 estime que l'utilisation abusive du numéraire à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, n'est récurrente que dans le blanchiment d'argent provenant de trafics de stupéfiants et d'escroqueries, en particulier d'escroqueries sur Internet. Parmi les intermédiaires financiers, les *money transmitters* et les maisons de jeu sont les plus exposés au risque découlant de l'utilisation d'argent liquide.

Pour réduire le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme lié au numéraire, le GAFI recommande de définir des seuils pour les opérations de caisse, le négoce de métaux précieux et de pierres précieuses, les opérations de change ou l'échange des jetons dans les casinos. Lorsque ces seuils sont atteints, les intermédiaires financiers doivent mettre en œuvre des obligations de diligence. Le droit suisse comprend lui aussi de tels seuils depuis

⁸ GCBF, [Rapport sur l'utilisation du numéraire et les risques inhérents d'utilisation abusive pour le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en Suisse](#), octobre 2018.

l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 1^{er} juillet 2016 sur la mise en œuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière. De plus, la révision de l'ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent (OBA-FINMA)⁹ et de la Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB)¹⁰ a abaissé le seuil pour les opérations de caisse de 25 000 à 15 000 francs au 1^{er} janvier 2020.

Le rapport conclut à l'existence d'un risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme lié à l'argent liquide. Ce risque peut cependant être considéré comme modéré en raison des dispositifs préventifs et répressifs mis en œuvre et compte tenu de la particularité de la place financière suisse, caractérisée par un secteur bancaire fortement internationalisé.

1.2.5. La corruption comme infraction préalable au blanchiment d'argent¹¹

Depuis 2015, la corruption a supplanté l'escroquerie en tant qu'infraction préalable au blanchiment d'argent la plus fréquemment soupçonnée par les intermédiaires financiers effectuant un signalement au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent de la Confédération (MROS). Entre 2008 et 2010, moins de 10 % des communications de soupçons reçues par le MROS étaient liées à la corruption, contre plus de 23 % en 2017. De même, entre 2010 et 2015, celle-ci représentait en moyenne 23 % des infractions préalables au blanchiment d'argent dans les procédures conduites par le Ministère public de la Confédération. Cette progression montre que la corruption constitue un risque considérable de blanchiment d'argent pour la place financière suisse.

Le rapport sectoriel conclu en avril et publié en juillet 2019 révèle que la principale menace découle de la corruption active et surtout passive d'agents publics étrangers en général et de PPE en particulier. Il précise que plus d'un tiers des relations d'affaires communiquées en raison de soupçons de blanchiment d'argent liés à la corruption implique une PPE. Ces personnes sont également les plus fréquemment citées dans les communications de soupçons concernant la corruption : plus de la moitié des PPE mentionnées figurent dans des communications où l'infraction préalable soupçonnée est la corruption. La corruption domestique associée au blanchiment d'argent ne représente qu'environ 1 % des communications reçues par le MROS. Il ressort également du rapport que l'implication de personnes morales est l'une des principales caractéristiques des schémas criminels visant à blanchir de l'argent, la plupart étant des sociétés de domicile enregistrées principalement dans les juridictions d'Amérique centrale ou des Caraïbes. Les personnes morales suisses impliquées dans les cas de soupçons de blanchiment d'argent lié à la corruption étrangère sont majoritairement des sociétés anonymes opérationnelles, souvent actives dans le domaine du conseil et de la gestion financière.

Les actifs issus de faits de corruption étrangère sont rarement placés d'emblée sur des comptes bancaires suisses. Le plus souvent, ils y sont transférés après avoir été introduits dans le système financier légal dans d'autres juridictions et avant d'être déplacés vers des comptes ouverts dans d'autres pays. Ceci rend leur identification difficile. Néanmoins, ces fonds peuvent également être investis en Suisse, par exemple dans l'immobilier, par l'achat de produits de luxe ou d'assurances-vie. En conséquence, dans le processus de blanchiment d'argent, la phase de répartition constitue la principale menace pour la place financière suisse, suivie de la phase d'intégration, la phase de placement ne représentant qu'une menace moindre, même si elle n'est pas nulle.

⁹ Ordonnance du 3 juin 2015 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier (OBA-FINMA ; RS 955.033.0).

¹⁰ Association suisse des banquiers, [Convention relative à l'obligation de diligence des banques \(CDB 20\)](#), 2020.

¹¹ GCBF, [La corruption comme infraction préalable au blanchiment d'argent](#), avril 2019.

Le rapport met en évidence le risque élevé de blanchiment d'argent que représente l'infraction préalable de corruption, en particulier de corruption internationale, pour la place financière suisse. Tous les indicateurs de risque l'attestent. Parmi les communications de soupçons reçues par le MROS, celles qui portent sur des relations d'affaires suspectées d'être utilisées pour blanchir des fonds associés à des faits corruptifs impliquent davantage de sociétés de domicile (elles représentent 44,4 % des cocontractants des relations d'affaires signalées pour des soupçons de corruption, contre 34,6 % des cocontractants de l'ensemble des relations d'affaires signalées¹²), plus de PPE, davantage de pays à risque, des sommes plus élevées et un nombre plus important de personnes que la moyenne des communications. Néanmoins, ce risque élevé est maîtrisé, car la législation et la réglementation anti-blanchiment suisses permettent d'y faire face efficacement. La réponse pénale apportée par les autorités judiciaires helvétiques est adéquate et a conduit à plusieurs condamnations. Par ailleurs, le MROS échange avec ses homologues étrangers des informations qui peuvent se révéler déterminantes pour l'ouverture de procédures pénales pour blanchiment d'argent associé à de la corruption, tandis que la FINMA exerce une surveillance efficace des intermédiaires financiers. Enfin, de nouvelles lois renforcent régulièrement l'arsenal juridique et institutionnel pour lutter contre le risque de blanchiment d'argent dont l'infraction préalable est la corruption, que celle-ci soit commise sur le territoire national ou à l'étranger.

1.2.6. Supervision des activités de négoce de matières premières sous l'angle du blanchiment¹³

Le Conseil fédéral a publié le 26 février 2020 un rapport en réponse au postulat 17.4204 Seydoux-Christe. Le rapport évalue dans quelle mesure les contrôles bancaires dans le domaine du financement du négoce de matières premières contribuent à atténuer les risques de blanchiment d'argent lié aux activités de ce secteur.

Le rapport relève que la place financière suisse est particulièrement exposée à ce risque, tant à travers ses banques qu'à travers les négociants établis en Suisse. Il conclut néanmoins que les autorités chargées de la mise en œuvre de la législation anti-blanchiment d'argent disposent dans une très large mesure des bases légales et des moyens pour prévenir le blanchiment d'argent et la corruption inhérente à ce dernier. Il rappelle que la lutte contre la corruption est essentielle pour réduire les risques de blanchiment d'argent présents dans le système financier suisse. En outre, il estime que les devoirs de diligence des banques et leur mise en œuvre sont globalement adéquats. Toutefois, il juge que l'efficacité du cadre existant pourrait être renforcée de manière ciblée et identifie à cet égard cinq champs d'action :

- mise en œuvre par tous les acteurs concernés des initiatives visant à lutter contre la corruption ;
- développement et adoption de lignes directrices sectorielles relatives aux devoirs de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent ;
- évaluation de l'étendue de l'obligation de communiquer des soupçons ;
- engagement au niveau international en faveur du traitement des relations ouvertes avec des entreprises étatiques (SOE) ainsi qu'avec des sociétés entretenant elles-mêmes des relations commerciales avec des SOE, comme des critères de risque accru ;
- améliorations du dispositif de lutte contre la corruption.

¹² *Ibid.*, p. 40.

¹³ Conseil fédéral, [Supervision des activités de négoce de matières premières sous l'angle du blanchiment. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 17.4204 Seydoux-Christe du 14 décembre 2017](#), 26 février 2020.

1.2.7. Escroquerie et hameçonnage en vue de l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur en tant qu'infractions préalables au blanchiment d'argent¹⁴

En 2020, le GCBF a publié un rapport consacré à l'escroquerie et à l'hameçonnage en vue de l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur en tant qu'infractions préalables au blanchiment d'argent. Les escroqueries et leur pendant numérique, à savoir l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur, font en effet partie depuis 2004 des infractions préalables les plus fréquemment supposées dans les communications de soupçons reçues par le MROS (entre 2004 et 2014, infraction préalable la plus mentionnée [39,80 %] ; entre 2015 et 2019, deuxième infraction préalable la plus mentionnée [26,63 %]). Néanmoins, les montants impliqués sont souvent peu importants, puisqu'entre 2009 et 2018, 67 % des communications en lien avec l'escroquerie et 79 % de celles associées à une utilisation frauduleuse d'un ordinateur portaient sur des relations d'affaires, dont les soldes au moment de la communication étaient inférieurs à 10 000 francs¹⁵).

Le recours à des agents financiers et à des personnes morales domiciliées à l'étranger ainsi que les possibilités techniques croissantes d'internationaliser les infractions préalables et le blanchiment d'argent connexe constituent les principales vulnérabilités. De plus, l'utilisation des crypto-assets à des fins de blanchiment présente potentiellement une grande vulnérabilité. Enfin, la complexité d'une escroquerie, le recouvrement des valeurs patrimoniales en temps opportun ou la preuve d'une infraction préalable représentent des défis pour les autorités de poursuite pénale.

Le rapport conclut que l'escroquerie et l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur ne poseraient au plus qu'un risque moyen de blanchiment d'argent pour la Suisse, comme en témoigne le montant moyen des dommages (cf. également à ce sujet le point 2.4.2). De plus, grâce à un mécanisme efficace de défense et de lutte, les conséquences des escroqueries en tant qu'infractions préalables au blanchiment d'argent ne semblent pas affecter l'ensemble de la société, du secteur financier ou du secteur tertiaire. Enfin, la législation relative au blanchiment d'argent peut également avoir un effet préventif en autorisant le blocage de certains paiements douteux.

Les constatations effectuées dans ce rapport se traduisent par les recommandations suivantes :

- *Améliorer l'évaluation de la situation* : ce rapport révèle que les données actuelles ne recensent que partiellement les infractions d'escroquerie et d'hameçonnage à des fins d'utilisation frauduleuse d'un ordinateur. Même si la complexité de l'escroquerie et, dans une moindre mesure, de l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur ne pourra jamais être appréhendée intégralement, des améliorations restent possibles. Des sondages indépendants et réguliers auprès des victimes, reposant sur une base scientifique, portant spécifiquement sur les infractions d'escroquerie et d'hameçonnage et englobant les personnes tant morales que physiques, contribueraient à une meilleure vue d'ensemble. Il conviendrait également d'évaluer si et dans quelle mesure le montant du dommage et l'infraction préalable pourraient être recensés pour les infractions de blanchiment d'argent.
- *Poursuivre la sensibilisation* : la Suisse dispose déjà de mécanismes de prévention professionnels qui sont bien développés. Toutefois, les escrocs trouvent constamment de nouveaux moyens de tromper les victimes. Il est donc essentiel que les acteurs de la prévention soient informés continuellement des modes opératoires les plus récents et adaptent et complètent régulièrement leurs conseils à la population. Concernant la

¹⁴ GCBF, [Escroquerie et hameçonnage en vue de l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur en tant qu'infractions préalables au blanchiment d'argent](#), janvier 2020.

¹⁵ *Ibid.*, p. 20. Pour de plus amples informations, cf. point 2.4.2.

cybercriminalité, la Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyber-risques 2018-2022 prévoit d'ores et déjà une « détection précoce des tendances ou technologies et l'acquisition des connaissances utiles » ainsi qu'une sensibilisation accrue. Le renforcement de la sensibilisation devrait également être examiné pour les formes d'escroquerie réalisées hors ligne.

2. Tendances des risques de blanchiment d'argent entre 2015 et 2019

Le présent chapitre discute les principaux constats dressés en 2015 et détaillés par les rapports successifs à la lumière des communications de soupçons transmises au MROS par les intermédiaires financiers suisses entre 2015 et 2019, complétées par une brève évaluation des risques associés aux secteurs non financiers et par les informations des autorités de poursuite pénale et des autorités de surveillance. Il analyse les principales tendances de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme durant cette période telles qu'elles se reflètent dans les communications de soupçons, les informations de l'Administration fédérale des Douanes (AFD), les procédures pénales et les procédures d'entraide judiciaire internationale, puis compare les résultats ainsi obtenus avec ceux qui avaient été identifiés dans le rapport publié en 2015. Ceci permet de mesurer les permanences et les ruptures. La présentation parallèle des principales statistiques tirées du rapport NRA 2015, et celles de la période 2015-2019, en donne une vision synthétique, complétée par une présentation plus détaillée des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme associés aux différentes infractions préalables au blanchiment et aux différents types d'intermédiaires financiers, et par l'évocation des risques qui caractérisent les secteurs non financiers.

2.1. Comparaison statistique des périodes 2004-2014 et 2015-2019

Sept principales statistiques tirées du rapport NRA 2015 ont été comparées avec les données ressortant de la période 2015-2019 : les indications relatives au nombre de communications reçues annuellement, aux infractions préalables, au blanchiment pour compte de tiers, aux sociétés de domicile, au type d'intermédiaires financiers auteurs des communications, aux domiciles des cocontractants et aux soldes sur les relations d'affaires communiquées. Ces statistiques ont été choisies parce qu'elles portent sur la plupart des principaux indicateurs qui permettent de dresser les contours du blanchiment d'argent en Suisse et parce qu'une comparaison statistique à leur égard entre les périodes 2004-2014 et 2015-2019 est possible. Pour l'essentiel, les résultats de cette comparaison, synthétisés dans les lignes qui suivent, montrent que les risques identifiés en 2015 ressortent parfois de façon plus nuancée ou plus marquée, mais sans que le tableau d'ensemble n'ait beaucoup été modifié.

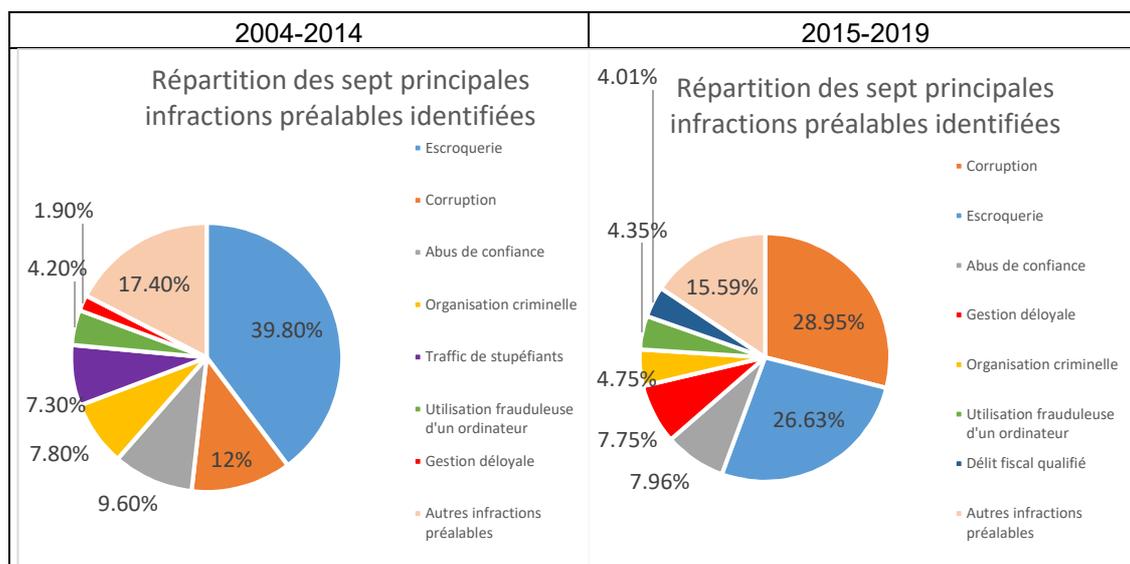
2.1.1. Nombre de communications reçues par le MROS

Un changement important s'est toutefois produit durant la période analysée ici : entre 2015 et 2019, le MROS a reçu 23 792 déclarations de soupçons. Ces communications – lesquelles représentent la base de l'analyse menée dans le présent chapitre – sont donc en moyenne annuelle beaucoup plus nombreuses que pour la période 2004-2014, comme le montre le tableau suivant :

	Total	Moyenne annuelle
2004-2014	12 244	1 113,09
2015-2019	23 792	4 758,40

Plus de quatre fois plus nombreuses en moyenne annuelle pour la période 2015-2019 que pour la période 2004-2014, les communications reçues par le MROS constituent désormais une base de données plus représentative que par le passé. Si leur croissance pendant les cinq dernières années ne témoigne pas d'une modification fondamentale du risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, elle montre que l'appréhension de ce risque par les intermédiaires financiers a évolué. Les principales raisons qui pourraient expliquer cette évolution marquante sont exposées plus bas (cf. ch. 2.3).

2.1.2. Répartition des sept principales infractions préalables identifiées



Le rapport NRA 2015 montrait que quatre infractions préalables – l’escroquerie, la corruption, l’abus de confiance et l’organisation criminelle – constituaient à elles seules l’arrière-plan de plus de deux-tiers des communications de soupçons transmises au MROS entre 2004 et 2014. Ce constat reste valable entre 2015 et 2019. Trois évolutions doivent cependant être relevées : la corruption a détrôné l’escroquerie dans la liste des quatre infractions préalables les plus fréquentes ; la gestion déloyale y a remplacé le soupçon d’organisation criminelle et le délit fiscal qualifié fait son entrée parmi les principales infractions préalables soupçonnées, tandis que le trafic de stupéfiants en sort.

2.1.3. Blanchiment d’argent sans mention d’infraction préalable¹⁶

2004-2014	2015-2019
10 %	15,42 %

En 2015, le rapport NRA soulignait l’important nombre de relations d’affaires signalées au MROS parce qu’elles étaient soupçonnées de participer à des actes de blanchiment d’argent pour le compte de tiers, sans qu’une infraction préalable précise ne puisse être identifiée (10 %). Un même constat peut être fait pour la période 2015-2019, pendant laquelle cette tendance s’est même accentuée, puisque les relations d’affaires signalées sans qu’une infraction préalable particulière ne soit identifiée constituent désormais plus de 15 % des communications reçues par le MROS.

¹⁶ Dans les graphiques présentant les sept principales infractions préalables identifiées, les communications adressées au MROS pour des faits de blanchiment d’argent pour le compte de tiers n’ont pas été prises en compte, de sorte qu’ils ne sont pas établis sur la base de toutes les communications reçues, mais seulement sur la base des communications pour lesquelles des infractions préalables possibles ont été identifiées par les intermédiaires financiers au moment de la transmission de leur communication. Les chiffres donnés à propos du blanchiment d’argent pour compte de tiers, soit les cas qui n’apparaissent pas dans les tableaux présentés ici, sont calculés à partir de l’ensemble des communications reçues par le MROS pendant la période donnée.

2.1.4. Implication d'une société de domicile

	2004-2014	2015-2019
Toutes les infractions préalables	17,10 %	29,55 %
Escroquerie	16,50 %	16,63 %
Corruption	38,10 %	43,36 %
Organisation criminelle	22,60 %	43,00 %

Le risque particulier lié à la complexité des relations d'affaires ouvertes au nom de sociétés de domicile est connu depuis longtemps tant des intermédiaires financiers que des instances nationales et internationales de lutte contre le blanchiment d'argent : le rapport de 2015 l'avait déjà souligné et l'OBA-FINMA (art. 13, let. h) considère l'implication de sociétés de domicile comme un facteur de risque accru, imposant aux intermédiaires financiers des obligations de diligence particulières. Par rapport à la période 2004-2014, le taux de relations d'affaires signalées au MROS dont le titulaire est une société de domicile a presque doublé, passant de 17,1 % à 29,6 %.

2.1.5. Intermédiaires financiers auteurs des communications

Intermédiaires financiers	2004-2014	2015-2019
Secteur bancaire	67,2 %	89,5 %
<i>Money transmitters</i>	21,2 %	3,8 %
Gérants de fortune	2,6 %	1,3 %
Fiduciaires	4,2 %	1,0 %
Avocats et notaires	1,0 %	0,1 %
Casinos	0,5 %	0,6 %
Négociants en valeurs mobilières	0,2 %	0,2 %
Autres	3,1 %	3,4 %

Le tableau ci-dessus montre que la prédominance des banques parmi les secteurs d'intermédiation qui adressent des communications au MROS, déjà marquée pour la période 2004-2014, s'est accentuée depuis. Cette augmentation du taux de communications émanant du secteur bancaire ne s'est cependant pas faite au détriment des communications émanant des autres secteurs d'intermédiation financière. Le seul d'entre eux qui a adressé annuellement un nombre absolu plus faible de communications en moyenne entre 2015 et 2019 qu'entre 2004 et 2015 est celui des avocats et notaires. Tous les autres types d'intermédiaires financiers ont adressé annuellement un nombre similaire de communications d'une période à l'autre, malgré des variations ponctuelles. Ainsi, l'augmentation du nombre de communications reçues annuellement par le MROS entre 2015 et 2019 correspond surtout à une augmentation du nombre de signalements des banques.

2.1.6. Domicile des cocontractants

	2004-2014		2015-2019	
	En Suisse	À l'étranger	En Suisse	À l'étranger
Ensemble des infractions préalables	44,00 %	56,00 %	39,60 %	60,40 %
Escroquerie	42,60 %	57,40 %	63,48 %	36,52 %
Abus de confiance	37,90 %	62,10 %	33,14 %	66,86 %
Gestion déloyale	28,20 %	71,80 %	37,47 %	62,53 %
Organisation criminelle	20,90 %	79,10 %	29,22 %	70,78 %
Corruption	9,10 %	90,90 %	12,80 %	87,20 %

Le tableau ci-dessus montre que le pourcentage des relations d'affaires dont le cocontractant est domicilié à l'étranger n'a que légèrement augmenté entre la période 2004-2014 et la période 2015-2019, passant de 56 % à 60 %. Ce chiffre ne varie que de moins de 10 % si l'on se focalise sur les principales infractions préalables soupçonnées par les intermédiaires financiers auteurs des communications, à l'exception de l'escroquerie, pour laquelle la tendance s'est inversée. Alors qu'entre 2004 et 2014, seuls 42,6 % des cocontractants de relations d'affaires signalées au MROS pour des faits d'escroquerie étaient domiciliés en Suisse, ce taux s'élève à 63,5 % pendant la période 2015-2019.

Entre 2015 et 2019, le taux de domiciliation en Suisse des ayants droit économiques des relations signalées au MROS est similaire à celui des cocontractants et s'élève à 39,9 %. Ce chiffre semble représenter une importante évolution par rapport à celui publié dans le rapport NRA 2015, qui stipulait que seuls 27 % des ayants droit économiques des relations d'affaires communiquées entre 2004 et 2014 étaient domiciliés en Suisse (Rapport NRA 2015, p. 33). En réalité, cette différence est la conséquence de la modification de la définition même des ayants droit économiques, introduite par les réformes législatives entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Jusqu'à cette date, les ayants droit économiques des relations d'affaires ouvertes au nom de sociétés opérationnelles étaient les sociétés opérationnelles elles-mêmes et le MROS les recensait ainsi. Au contraire, les ayants droit économiques des relations bancaires ouvertes au nom de sociétés de domicile étaient définis comme les personnes détentrices du capital social de ces sociétés et devaient être identifiées au moyen d'un formulaire A lors de l'ouverture d'un compte bancaire. Depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 des modifications de la LBA contenues dans la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012, adoptée le 12 décembre 2014, les ayants droit économiques d'une personne morale exerçant une activité opérationnelle sont définis comme « les personnes physiques qui, en dernier lieu, contrôlent la personne morale, du fait qu'elles détiennent directement ou indirectement, seules ou de concert avec un tiers, une participation d'au moins 25 % du capital ou des voix ou qu'elles la contrôlent d'une autre manière » (art. 2a, al. 3, LBA). Aussi, depuis le 1^{er} janvier 2016, lors de l'ouverture d'une relation d'affaires dont le titulaire est une société opérationnelle, ses éventuels détenteurs de contrôle, doivent être identifiés au moyen d'un formulaire K par les intermédiaires financiers. La différence de taux de domiciliation en Suisse des ayants droit économiques d'un exercice à l'autre montre en conséquence que de nombreux véhicules sociétaires soupçonnés de participer à des schémas de blanchiment d'argent provenant de crimes commis à l'étranger sont détenus par des individus domiciliés en Suisse. Notons enfin que, dans un but de simplification, la notion d'« ayant droit économique » telle que nous l'entendons dans le présent rapport comprend également celle de « personne exerçant le contrôle » ou de « détenteur de contrôle ».

2.1.7. Montants déposés sur les comptes signalés au MROS à la date de leur communication

	2004-2014, comptes soldés et actifs à la date de la communication		2015-2019, comptes soldés et actifs à la date de la communication		2015-2019, sans les comptes soldés à la date de la communication	
	Valeur médiane des montants en milliers de francs suisses	Valeur moyenne des montants en millions de francs suisses	Valeur médiane des montants en milliers de francs suisses	Valeur moyenne des montants en millions de francs suisses	Valeur médiane des montants en milliers de francs suisses	Valeur moyenne des montants en millions de francs suisses
Toutes les infractions préalables	0,97	1,67	0,06	2,54	6,51	4,71
Escroquerie	2,84	1,26	0,05	0,70	3,87	1,19
Corruption	70,68	3,99	0	4,89	676,59	9,83
Organisation criminelle	18,52	1,49	0,04	1,61	79,47	3,11

Le MROS dispose d'informations sur les avoirs déposés sur les relations d'affaires qui lui sont signalées par les intermédiaires financiers. Le tableau ci-dessus exprime la valeur médiane et la valeur moyenne de ces montants. Les colonnes « 2004-2014 » et « 2015-2019 » offrent une comparaison de ces chiffres à propos de l'ensemble des communications reçues pendant ces deux périodes. Elles mettent en évidence la croissance importante des montants moyens communiqués au MROS, que l'on prenne en considération l'ensemble des communications, pour lesquelles le montant moyen communiqué par relation d'affaires passe de 1,7 million de francs entre 2004 et 2014 à 2,5 millions entre 2015 et 2019, ou les communications associées à l'appartenance à une organisation criminelle et surtout à la corruption, pour laquelle le montant moyen par relation d'affaires augmente de près de 4 millions à 4,9 millions de francs. En ce qui concerne l'escroquerie en revanche, le montant moyen communiqué par relation d'affaires chute de 1,3 million de francs pour la période 2004-2014 à 0,7 million pour la période 2015-2019.

Contrairement à la valeur moyenne, la valeur médiane des montants diminue fortement de la période 2004-2014 à celle de 2015-2019. Cette chute témoigne du nombre important de relations d'affaires signalées au MROS entre 2015 et 2019 après leur clôture ou alors qu'elles présentent un solde nul. Dans le cas de la corruption, leur nombre est d'ailleurs plus élevé que les relations d'affaires encore actives au moment de leur communication, ce qui explique que la valeur médiane des valeurs communiquées pendant la période 2015-2019 pour un soupçon de corruption soit nulle. Par contraste, l'importance des valeurs communiquées au MROS entre 2015 et 2019 apparaît mieux en ne prenant en compte, comme dans la troisième colonne du tableau ci-dessus, que les relations d'affaires encore actives au moment de leur communication au MROS. Dans ce cas de figure, pour la période 2015-2019, le montant moyen par relation d'affaires active s'élève à 4,7 millions de francs. Il monte jusqu'à 9,8 millions pour les communications associées à des faits de corruption, mais reste, pour les communications associées à l'escroquerie, à un niveau moins élevé que le montant moyen des relations d'affaires actives et clôturées communiquées au MROS entre 2004 et 2014 en lien avec des soupçons d'escroquerie.

2.2. Impact des principales affaires internationales de blanchiment d'argent en Suisse, 2015-2019

Par rapport à la période 2004-2014, la période 2015-2019 a été caractérisée par l'augmentation du nombre de communications reçues par le MROS, par l'augmentation du nombre de relations d'affaires signalées, ouvertes au nom de sociétés de domicile, par l'augmentation des montants communiqués au MROS et, plus marginalement, par l'augmentation des communications associées à des faits de blanchiment d'argent sans qu'il ne soit possible de les rapporter à une infraction préalable précise. Mais la comparaison entre les statistiques des deux périodes met également en évidence la permanence des mêmes infractions préalables principales malgré la prédominance acquise par la corruption, la stabilité du taux de domiciliation à l'étranger des cocontractants des relations d'affaires signalées et l'accentuation de la prédominance des banques parmi les secteurs d'intermédiation financière d'où émanent les communications. Pour évaluer à sa juste mesure la portée de ces continuités et de ces évolutions, il convient de tenir compte du fait que les communications reçues dans la période 2015-2019 utilisées pour établir la comparaison reflètent l'état des soupçons formés par les intermédiaires financiers. Or ces années ont été marquées par l'éclatement de plusieurs grandes affaires financières internationales qui ont eu d'importantes répercussions en Suisse. Leurs particularités ont en conséquence façonné la morphologie du corpus constitué par les communications de soupçons. Ces grandes affaires sont principalement de trois ordres.

En premier lieu, à partir de l'ouverture en 2014 des enquêtes policières brésiliennes qui constituent l'opération « Lava Jato », plusieurs scandales de corruption ont éclaté à l'étranger, dont les affaires Petrobras/Lava Jato au Brésil, 1MDB en Malaisie et PDVSA au Venezuela sont les principaux exemples. Caractérisées par des pots-de-vin versés et perçus en marge de l'attribution truquée de contrats publics, notamment dans le secteur de l'exploitation et de la commercialisation de matières premières et de la construction, par le détournement de fonds d'entreprises ou institutions étatiques par leurs dirigeants ou par le siphonage de fonds souverains avec la complicité de politiciens corrompus, ces scandales ont eu de profondes répercussions en Suisse. Dans bien des cas en effet, les criminels supposés ont utilisé des comptes bancaires suisses pour faire transiter leurs avoirs mal acquis dans le but de multiplier les transactions et, partant, brouiller le *paper trail*. Ou alors, ils ont recouru aux services réputés de la gestion de fortune helvétique pour confier, souvent après de nombreux transferts entre différents comptes bancaires ouverts dans plusieurs juridictions, leurs avoirs d'origine illégale à des banques et des gérants de fortune suisses.

Les dernières années ont aussi été caractérisées par plusieurs fuites géantes d'informations financières ou *leaks* (par exemple les scandales des *Panama Papers*, en 2016, ou des *Paradise Papers*, en 2017). Exploitées par des consortiums internationaux de journalistes, les informations révélées par ces fuites ont contribué à mettre en évidence plusieurs affaires de corruption et de détournements de fonds. Plus généralement, elles mettent en évidence la volonté d'anonymisation des ayants droit économiques des avoirs impliqués, notamment par le recours à des sociétés de domicile, d'où l'émergence de doutes quant à la légalité de leur origine. Or dans de nombreux cas, ces sociétés de domicile détiennent des comptes bancaires en Suisse.

En troisième lieu, la période 2015-2019 a été marquée par la dénonciation de plusieurs affaires de blanchiment supposé à grande échelle, dites « laundromats » : *Azerbaijani Laundromat*, *Russian/Moldovian Laundromat*, *Troika Laundromat*, Danske Bank, ABLV. Ces affaires, qui se recoupent parfois, présentent des caractéristiques communes. Elles impliquent des flux massifs de fonds échangés entre des pays de l'ex-URSS et diverses juridictions – dont la Suisse –, en transitant par des banques des pays baltes. Ces transferts sont opérés par des comptes de passage ouverts au nom de sociétés de domicile, souvent anglo-saxonnes, dont

les ayants droit économiques déclarés sont parfois des prête-noms¹⁷. Les fonds en jeu sont considérables. D'après *l'Organized Crime and Corruption Reporting Project* (OCCRP), les sommes ainsi transférées hors d'Azerbaïdjan dans le cadre de *l'Azerbaijani laundromat* s'élèveraient en tout cas à USD 2,9 milliards ; celles transférées hors de Russie dans le cadre du *Russian laundromat* représenteraient USD 20,8 milliards ; et les montants transférés dans le cadre du *Troika laundromat* équivaldraient à EUR 26,3 milliards, tandis que les montants douteux qui ont transité par la filiale estonienne de la Danske Bank et par la banque lettone ABLV s'élèveraient respectivement à EUR 200 milliards et à EUR 100 milliards¹⁸. La place financière helvétique s'est révélée particulièrement exposée à ces affaires de *laundromat*. Pendant la période concernée, les transactions entre la Suisse et les banques impliquées dans de telles affaires s'élèvent à plusieurs dizaines de milliards de francs et concernent plusieurs intermédiaires financiers helvétiques. Dans le cadre de telles affaires, ceux-ci abritaient surtout des comptes de sociétés de domicile utilisés le plus souvent comme des comptes de passage. Ces comptes ont fréquemment été soldés une fois les transactions effectuées.

Pendant les années 2015-2019, les intermédiaires financiers suisses ont adressé au MROS de nombreuses communications en lien avec ces trois types d'affaires. Celles-ci ont fortement configuré le corpus à partir duquel les statistiques présentées ci-dessus ont été établies, de sorte qu'elles contribuent à expliquer les évolutions qui en ressortent.

D'abord, ces affaires expliquent en partie la hausse du nombre de communications adressées au MROS. Une fois ces cas devenus publics, les intermédiaires financiers ont entrepris des vérifications systématiques pour déterminer si leurs clients pouvaient être impliqués dans de telles affaires. On peut estimer qu'environ 20 % des communications reçues par le MROS entre 2015 et 2019 présentent un lien avec l'un des trois grands types de scandales financiers internationaux.

L'augmentation du taux de relations d'affaires ouvertes au nom de sociétés de domicile constatée pendant la période 2015-2019 est également le reflet des affaires qui ont éclaté ces dernières années. Ce type de véhicule sociétaire est en effet au cœur des révélations des *Panama Papers* et des *Paradise Papers* et son usage est systématique dans les affaires de *laundromat*. En outre, comme les sociétés de domicile sont fréquemment utilisées dans un contexte de gestion de fortune à des fins d'optimisation fiscale et comme des avoirs issus des scandales de corruption mentionnés plus haut ont souvent été mis en gestion en Suisse, les titulaires des comptes ouverts pour les gérer sont le plus souvent des sociétés de domicile. En raison du nombre de communications reçues au titre de ces différentes affaires, il n'est donc pas étonnant de constater une croissance du taux de relations d'affaires ouvertes au nom de sociétés de domicile pendant la période 2015-2019 par rapport à la période précédente.

De même, il n'est pas étonnant de constater, pendant la période 2015-2019, une augmentation du taux de communications adressées au MROS pour des affaires de corruption, due aux ramifications suisses des scandales de corruption qui ont éclaté pendant ces dernières années. Quoique moins importante, la croissance des communications de soupçons adressées au MROS sans qu'il soit possible de les associer à une infraction préalable précise est également dans une certaine mesure la conséquence des affaires de *laundromat*. En effet, l'une des principales caractéristiques de ces *laundromats* réside dans la difficulté à identifier l'origine des fonds en jeu, en raison de la multiplicité et de la rapidité des transactions entre comptes de sociétés *offshore*, le plus souvent justifiées par des contrats de prêt ou des factures commerciales à la légitimité peut-être douteuse mais formellement corrects. En conséquence, les communications adressées au MROS dans le cadre des *laundromats* signalent le plus souvent

¹⁷ Transparency International UK, [Hiding in plain sight. How UK companies are used to launder corrupt wealth](#), novembre 2017.

¹⁸ Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), [The Russian Laundromat Exposed](#), 20 mars 2017 ; id., [The Troika Laundromat](#), 4 mars 2019 ; id., [The Azerbaijani Laundromat](#), 4 septembre 2017.

des soupçons de blanchiment d'argent, sans qu'une infraction préalable potentielle ne puisse être identifiée. La dénonciation publique des principaux établissements bancaires baltes impliqués dans ces affaires de *laundromat* a conduit les intermédiaires financiers suisses à revoir toutes les transactions effectuées avec eux et à mettre *a posteriori* en évidence des transactions douteuses, qui n'avaient pas été identifiées au moment où elles avaient été ordonnées, par exemple pour certaines justifiées par l'achat de plus d'une centaine de tondeuses à gazon pour un usage personnel ou de quelques trois-cents baignoirs pour une propriété privée.

L'éclatement de ces grandes affaires de criminalité financière a ainsi déterminé le volume et la configuration du corpus de communications sur lequel sont établies les statistiques présentées plus haut. Il reste difficile de savoir dans quelles mesures les évolutions que ces grandes affaires internationales ont induites parmi les statistiques des communications reçues entre 2015 et 2019 pourraient se maintenir dans les années qui viennent. Il convient de constater que, pour l'essentiel, elles ne reflètent pas un état présent du risque de blanchiment en Suisse, dans la mesure où, dénoncées entre 2015 et 2019, ces affaires portent sur des faits qui ont parfois été commis bien plus tôt. Le nombre important de relations d'affaires communiquées au MROS entre 2015 et 2019 alors qu'elles étaient déjà soldées montre qu'elles participent à des actes de blanchiment d'argent supposé identifiés *a posteriori* et qu'elles reflètent un état du blanchiment déjà révolu.

Il serait cependant erroné de considérer que toutes les évolutions mises en évidence par la comparaison statistique des périodes 2004-2014 et 2015-2019 peuvent être rapportées à ces différents scandales. Par exemple, l'augmentation des montants moyens déposés sur les relations d'affaires signalées au moment de leur signalement au MROS n'en est que très marginalement la conséquence. Par ailleurs, les chiffres exposés ci-dessus mettent en évidence d'importantes continuités entre les deux périodes. Ainsi, d'autres facteurs que ces grandes affaires de criminalité financière internationale expliquent eux aussi les différences provenant de la comparaison statistique des périodes 2004-2014 et 2015-2019.

2.3. Bilan de la comparaison statistique

Le principal constat que l'on peut tirer de la comparaison statistique présentée au point 2.1 concerne la stabilité du taux de domiciliation à l'étranger des cocontractants des relations d'affaires signalées, qui n'a augmenté que de 4 %, passant de 56 % à 60 % d'un exercice à l'autre. Un tel pourcentage illustre le fait que, comme pendant la période 2004-2014, le principal risque auquel est exposé la Suisse est de servir de place de blanchiment à des avoirs issus de crimes financiers commis à l'étranger. Ainsi, parmi les relations d'affaires signalées dans les communications de soupçons reçues par le MROS entre juillet 2015 et novembre 2019¹⁹, l'infraction préalable soupçonnée n'était commise en Suisse que dans 22,3 % des cas et ces communications ne totalisaient que 4,3 % des avoirs déposés sur les relations d'affaires. Mais la divergence entre le taux de commission des infractions préalables en Suisse et celui de la domiciliation des ayants droit économiques et des cocontractants indique également que des individus résidant en Suisse et des sociétés de droit suisse contribuent à blanchir le produit de crimes commis dans d'autres pays.

Déjà souligné par le rapport NRA 2015, ce risque élevé de blanchir en Suisse des fonds issus de crimes commis à l'étranger s'explique par la forte orientation internationale de la place financière helvétique, et en particulier par sa position dominante dans les activités de gestion

¹⁹ L'indicateur relatif au lieu de commission de l'infraction préalable supposée n'a été introduit dans la base de données du MROS qu'en juillet 2015. Nous ne disposons donc d'informations à ce sujet qu'entre le 1^{er} juillet 2015 et le 21 novembre 2019, date à laquelle le MROS a changé de système d'enregistrement des communications.

de fortune transfrontalière et, plus marginalement, par l'importance du secteur du négoce de matières premières.

Comme cela sera exposé plus en détail ci-dessous, il en résulte une menace de blanchiment qui pèse inégalement sur les différents types d'intermédiaires financiers, mais qui touche au premier chef les banques, dont le comportement s'est modifié depuis 2015, ainsi qu'il ressort de la statistique présentée plus haut (2.1.5). En effet, malgré la pluie de signalements qu'ils ont suscités, les scandales des années 2015-2019 ne rendent pas compte à eux seuls de l'augmentation des communications reçues par le MROS pendant cette période. Celle-ci s'explique également par la plus grande sensibilité des banques au risque de blanchiment d'argent. Instruits par les exemples de ces grandes affaires internationales de blanchiment qui ont fait émerger d'importantes ramifications en Suisse, les banques surveillent mieux leurs clients et multiplient les contrôles à leur égard. Par ailleurs, depuis 2015, plusieurs modifications législatives et réglementaires ont introduit de nouvelles obligations en matière de diligence, qui ont conduit les intermédiaires financiers et surtout les banques à multiplier les vérifications internes, faisant émerger de nombreux cas suspects. En outre, les établissements bancaires helvétiques ont également été rendus plus précautionneux vis-à-vis du blanchiment d'argent par les vérifications entreprises par la FINMA et les sanctions qu'elle a parfois prononcées, par les procédures pénales ouvertes à l'étranger ou en Suisse et impliquant des établissements bancaires. Enfin, depuis 2015, la jurisprudence a évolué. Par différents arrêts, le Tribunal pénal fédéral, puis le Tribunal fédéral ont considéré que le soupçon fondé qui entraîne une obligation de communiquer une relation d'affaires au MROS était acquis dès que les clarifications complémentaires entreprises par un intermédiaire financier ne permettent pas d'invalider l'hypothèse selon laquelle les valeurs patrimoniales impliquées pourraient résulter d'une activité criminelle. Cette définition du seuil à partir duquel des soupçons de blanchiment d'argent devaient être considérés comme fondés a d'ailleurs été explicitement ancrée dans la loi lors de la révision de la LBA adoptée par le Parlement le 19 mars 2021.

Ces différents éléments difficiles à pondérer isolément expliquent la hausse du nombre de communications adressées au MROS. Entre 2015 et 2019, les communications de soupçons ont ainsi été adressées au MROS par un plus grand nombre d'établissements bancaires, bien que le nombre de banques autorisées par la FINMA diminue chaque année depuis 2015²⁰. Alors qu'entre 2004 et 2014, les communications de soupçons en provenance du secteur bancaire émanaient de 184 établissements différents, celles reçues du même secteur entre 2015 et 2019 ont été adressées au MROS par 232 banques. En outre, entre 2015 et 2019, les banques qui ont communiqué 2 % au moins du total des communications du secteur s'élèvent à onze, tandis qu'elles n'étaient que cinq entre 2004 et 2014. Enfin, les révisions internes et la surveillance des transactions sont de plus en plus souvent les éléments à l'origine des soupçons adressés au MROS par le secteur bancaire. Il convient en outre de relever que cette sensibilité accrue, et la hausse des signalements qui en découle, n'est pas une spécificité helvétique, mais correspond à une évolution internationale. Pendant la dernière décennie, plusieurs centres financiers étrangers similaires à la Suisse ont connu une progression analogue²¹. Une telle évolution n'est en revanche pas perceptible parmi les fiduciaires et elle est modeste parmi les gérants de fortune, qui ont pourtant tous été concernés presque autant que les banques par les affaires qui ont rendu celles-ci plus prudentes et qui interviennent tous

²⁰ Elles sont passées de 266 en 2015 à 246 en 2019. Banque nationale suisse, [Les banques en Suisse](#), 2019, p. 6.

²¹ Ainsi au Royaume-Uni, le nombre de communications de soupçon a augmenté de 20 % de 2019 à 2020 et de 70 % de 2011 à 2019 (HM Treasury et Home Office, [National risk assessment of money laundering and terrorist financing](#), 2020, p. 11). Au Luxembourg, elles sont passées de 10 959 en 2015 à 51 930 en 2019 (Cellule de renseignement financier du Grand-Duché de Luxembourg, [Rapport d'activité](#), 2019, p. 11). En France, les déclarations de soupçons reçues par TRACFIN ont augmenté de 25 % de 2018 à 2019 (TRACFIN, [Rapport annuel d'activité](#), 2019, p. 10). Au Liechtenstein, elles ont augmenté de près de 40 % entre 2015 et 2019. (Stabsstelle Financial Intelligence Unit [FIU] des Fürstentums Liechtenstein, [Jahresbericht 2019](#), 2020, p. 15).

dans les activités de gestion de fortune, secteur exposé à une menace élevée déjà soulignée en 2015. Les avocats et notaires ont adressé annuellement un nombre moindre de communications de soupçons au MROS pendant la période sous revue que pendant la période précédente.

Il est difficile d'évaluer si la croissance des communications émanant du secteur bancaire doit être interprétée comme une augmentation ou une diminution du risque de blanchiment. D'un côté, en signalant davantage de soupçons au MROS, les banques suisses contribuent à augmenter les probabilités de réprimer le blanchiment d'argent et, partant, contribuent à la diminution du risque qu'il constitue pour la place financière helvétique. D'un autre côté, la hausse des communications en provenance du secteur bancaire pourrait aussi suggérer que ce dernier rencontre plus de cas à communiquer que par le passé. Ces hypothèses semblent cependant contredites par le fait que plus de 40 % des relations d'affaires signalées par les banques entre 2015 et 2019 étaient déjà soldées au moment de leur communication. Ce chiffre montre que la croissance des communications reflète un état du blanchiment d'argent en Suisse déjà en partie révolu. Il ne témoigne en conséquence pas d'une augmentation du risque, mais plutôt d'une meilleure détection *a posteriori* de risques prévalant auparavant. Mais précisément parce qu'elles reflètent un risque déjà révolu, dont la répression peut corollairement s'avérer plus compliquée, une telle augmentation des communications ne peut pas non plus être considérée comme un facteur de diminution du risque. En conséquence, il est sans doute plus raisonnable d'y voir simplement une évolution du comportement des banques.

Plus nombreuses que par le passé, les communications de soupçons adressées par le secteur bancaire portent sur des soupçons d'infractions préalables globalement similaires à celles qui prévalaient entre 2004 et 2014. Néanmoins, entre 2015 et 2019, quelques inflexions sont intervenues, qui justifient un examen plus spécifique du risque que les principales d'entre elles représentent séparément.

2.4. Infractions préalables

L'analyse des communications reçues par le MROS entre 2015 et 2019 confirme la prédominance des mêmes infractions préalables principales identifiées en 2015, mais en modifie la hiérarchie. La hausse relative de la corruption et de la gestion déloyale et l'apparition du délit fiscal qualifié entraîne mécaniquement une baisse des autres infractions préalables soupçonnées. Pourtant, même dans le cas de l'escroquerie, où cette diminution est forte, passant de 39,8 % des cas associés à une infraction préalable précise à 26,5 % (22,5 % de toutes les communications), le nombre de communications reçues par an en lien avec ces différentes infractions préalables connaît une tendance générale à la hausse en chiffres absolus, malgré des variations ponctuelles pour certaines d'entre elles. La seule exception est l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur qui, après une brusque hausse de 2015 à 2016, connaît depuis une diminution constante.

2.4.1. Corruption

Au-delà des chiffres bruts du nombre de communications, les indicateurs se conjuguent pour désigner l'infraction préalable de corruption comme la principale menace de blanchiment d'argent en Suisse. D'une part, les sommes déposées sur les relations d'affaires soupçonnées de blanchir des fonds issus de tels faits sont importantes. À elles seules, elles concentrent 47,2 % des avoirs suspects signalés au MROS entre 2015 et 2019, soit un montant total de plus de 27 milliards de francs, alors même qu'elles ne représentent que 24,5 % du total des communications reçues pendant cette période. Cette somme est particulièrement impressionnante, dans la mesure où plus de la moitié des relations d'affaires communiquées au MROS en lien

avec des faits de corruption entre 2015 et 2019 étaient déjà soldées au moment de leur signalement. En outre, dans 43,3 % des cas, ces relations sont ouvertes au nom de sociétés de domicile²². Dans 19,6 % des cas, elles impliquent des PPE, ce qui constitue pour les deux indicateurs des taux supérieurs à la moyenne. Il reste cependant difficile de dire si de tels pourcentages démontrent davantage les risques accrus pour des relations d'affaires ouvertes au nom de sociétés de domicile ou impliquant des PPE, ou s'ils témoignent plutôt de la vigilance accrue dont les intermédiaires financiers font preuve dans leurs relations d'affaires impliquant sociétés de domicile ou PPE, qu'ils considèrent comme des indices de risques.

Par ailleurs, l'analyse des communications associées à des faits de corruption illustre le risque important que la Suisse serve de place de blanchiment pour des crimes commis à l'étranger. Principale infraction préalable parmi les communications reçues par le MROS, la corruption à l'origine du blanchiment supposé signalé au MROS n'est commise en Suisse que dans 1,2 % des cas²³, tandis que les cocontractants de ces relations d'affaires ne sont domiciliés en Suisse que dans 12,8 % et leurs ayants droit économiques que dans 14 %.

La Suisse est donc exposée à un risque élevé de blanchiment d'argent issu de faits de corruption étrangère. Malgré l'augmentation du nombre de communications de soupçons qui s'y rapportent et l'intensité de la menace telle qu'elle ressort de ces indicateurs, il serait sans doute abusif d'affirmer que le risque associé à la corruption est plus élevé en 2020 qu'en 2015. En effet, les communications associées à de tels faits reçues entre 2015 et 2019 portent dans plus de la moitié des cas sur des relations d'affaires déjà soldées, donc anciennes. Leur croissance s'explique en partie par les vérifications entreprises par les intermédiaires financiers à la suite de l'éclatement d'affaires internationales comme celles mentionnées plus haut. Si les ramifications suisses du blanchiment des avoirs issus de ces affaires de corruption à grande échelle apparaissent plus clairement, elles n'ont pas été établies pendant les cinq dernières années et remontent souvent à une période plus ancienne. Elles sont liées à deux des secteurs d'activités principaux qui fondent l'attrait international de la place financière suisse, déjà identifiés comme vulnérables au blanchiment d'argent : celui de la gestion de fortune transfrontalière et celui du négoce de matières premières²⁴.

2.4.2. Escroquerie et utilisation frauduleuse d'un ordinateur

Deuxième infraction préalable au blanchiment d'argent après la corruption, l'escroquerie représente une menace importante. Le rapport qui lui a été consacré nuance cependant l'intensité du risque qui lui est associé, en soulignant la modicité des sommes en jeu²⁵. L'analyse des communications reçues entre 2015 et 2019 par le MROS confirme ce point : pendant cette période, les communications de soupçons de blanchiment associées à des faits d'escroquerie, bien qu'elles représentent 22,5 % de l'ensemble des communications reçues, ne totalisent que 6,2 % des avoirs signalés au MROS. Le risque de blanchiment d'argent associé à l'escroquerie repose en outre sur des schémas financiers moins complexes que la moyenne. Ainsi, parmi les relations d'affaires communiquées au MROS en lien avec des soupçons d'escroquerie, seules 16,6 % sont ouvertes au nom de société de domicile et seules 2,7 % d'entre elles impliquent des PPE. Par ailleurs, l'escroquerie constitue une menace de blanchiment d'argent moins internationale que la corruption : parmi les cas connus par le MROS entre 2015 et 2019, l'infraction préalable d'escroquerie était commise en Suisse à 42,3 %, tandis que les cocontractants des relations d'affaires communiquées y étaient domiciliés à 63,5 % et leurs ayants droit économiques à 62,6 %.

²² En prenant les chiffres des communications reçues jusqu'au 22 novembre 2019.

²³ Parmi les communications reçues entre le 1^{er} juillet 2015 et le 22 novembre 2019. Cf *supra*, p. 20, note 18.

²⁴ Ces constats ont fait l'objet d'un rapport sectoriel et d'un rapport du Conseil fédéral, auxquels nous renvoyons pour une analyse plus détaillée. Cf. *supra*, 1.2.5 et 1.2.6.

²⁵ Cf. *supra*, 1.2.7.

L'utilisation frauduleuse d'un ordinateur, le plus souvent sous la forme d'escroqueries commises sur internet, de type *phishing*, constitue également une menace importante de blanchiment d'argent, dans la mesure où les acteurs principaux, agissant généralement depuis l'étranger, sont difficiles à identifier et, le cas échéant, à sanctionner pénalement, même lorsque les *money mules* sont condamnées pour blanchiment. Il convient cependant de nuancer cette menace, parce que, considérées individuellement, les escroqueries de type *phishing*, malgré quelques cas impliquant des montants élevés, portent souvent sur des sommes de quelques centaines de francs. Entre 2015 et 2019, les communications de soupçons de blanchiment associées à l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur, bien qu'elles représentent 3,7 % de l'ensemble des communications reçues, ne totalisent que moins de 0.1% des avoirs signalés au MROS. D'ailleurs, les autorités suisses ont multiplié les mises en garde contre la mise à disposition des criminels de relations bancaires suisses par leurs titulaires trop crédules, abusés par divers prétextes fallacieux et qui jouent en conséquence le rôle de *money mules* dans ce genre d'escroqueries commises sur internet. Cela semble porter ses fruits puisque le nombre de cas signalés au MROS diminue depuis 2016.

2.4.3. Abus de confiance et gestion déloyale

Dans la mesure où la distinction entre l'abus de confiance et la gestion déloyale est souvent difficile à établir pour les intermédiaires financiers, leur qualification dans les statistiques du MROS est relativement arbitraire. Considérées conjointement, ces deux infractions supposées représentent 13,3 % des communications effectuées entre 2015-2019, soit un taux similaire aux 11,5 % qu'elles représentaient pour la période 2004-2014.

Comme par le passé, la principale menace de blanchiment associée à ces deux infractions préalables est liée à l'internationalisation de la place financière suisse. Lorsqu'ils sont commis à l'étranger, les faits de gestion déloyale et d'abus de confiance consistent souvent en des détournements de fonds destinés à différentes formes d'investissements financiers à des fins de gestion de fortune, pour lesquels les criminels recourent aux services des intermédiaires financiers suisses. À cet égard, la gestion déloyale et l'abus de confiance se distinguent souvent difficilement de la corruption, dans la mesure où il peut s'agir de faits de gestion déloyale des intérêts publics ou d'abus de confiance commis dans le cadre de fonctions publiques, mais pour lesquels la contrepartie d'un possible pacte corruptif ne peut être identifiée. Dans les cas de figure où la gestion déloyale et l'abus de confiance sont commis à l'étranger, les facteurs de risque qui leur sont associés sont élevés : les relations d'affaires soupçonnées de blanchir les avoirs provenant de tels faits sont ouvertes au nom de sociétés de domicile dans plus de 40 % des cas. Elles impliquent des PPE à un taux supérieur à la moyenne et les sommes qu'elles mettent en jeu sont considérables (11,8 % du total des sommes communiquées au MROS).

Mais les fonds issus d'abus de confiance et de gestion déloyale blanchis en Suisse proviennent également d'abus de confiance et de gestion déloyale commis en Suisse, qui ne présentent aucune analogie avec la corruption et relèvent plus classiquement de détournements de fonds au détriment d'entreprises suisses de la part de leurs dirigeants, ou au détriment de particuliers trompés par leurs représentants ou leurs proches. Bien qu'elle soit moindre que la menace liée à l'internationalisation de la place financière suisse, cette menace domestique semble plus importante que ce qui avait été évalué en 2015. En effet, parmi les communications reçues par le MROS, les faits soupçonnés d'abus de confiance et de gestion déloyale présentent un taux de commission en Suisse supérieur à la moyenne : 27,1 % des cas pour l'abus de confiance et 25 % pour la gestion déloyale, contre une moyenne de 22,3 % pour l'ensemble des communications reçues entre 2015 et 2019.

2.4.4. Organisation criminelle

Dans les communications reçues par le MROS, les soupçons d'appartenance à une organisation criminelle relèvent souvent d'une définition de l'organisation criminelle parfois très éloignée de la notion juridique helvétique qui lui correspond. Dans bien des cas, ils portent sur d'autres faits de criminalité économique commis en bande. La menace de blanchiment d'argent liée à l'appartenance ou au soutien à une organisation criminelle appréhendée dans cette acception large n'a guère évolué depuis 2015. Comme par le passé, elle reste associée à des organisations criminelles étrangères, actives dans des pays limitrophes de la Suisse et dans les pays de l'ex-URSS, qui sont soupçonnées de s'implanter en Suisse essentiellement pour y blanchir leurs avoirs criminels, notamment à l'aide de sociétés commerciales et de services actives dans les secteurs financier et immobilier ainsi que dans la gastronomie. Cependant, le blanchiment d'argent sur lequel des organisations criminelles sont soupçonnées d'avoir un pouvoir de disposition prend également, en partie, la forme d'investissements en Suisse dans un but de gestion de fortune. Cela explique l'important taux (43 %) de relations d'affaires signalées au MROS en lien avec des organisations criminelles qui sont ouvertes au nom de sociétés de domicile.

2.4.5. Blanchiment d'argent

L'augmentation significative des communications de soupçons de blanchiment d'argent pour lesquelles aucune infraction préalable précise n'est identifiée par les intermédiaires financiers est l'une des évolutions importantes survenues pendant la période sous revue. Comme cela a été mentionné plus haut, cette augmentation est liée aux affaires de *laundromat* qui ont éclaté entre 2015 et 2019, auxquelles la place financière suisse a été très exposée. Dans l'écrasante majorité des cas, il est difficile d'identifier une infraction préalable au blanchiment précise, de sorte que les procédures pénales ouvertes en Suisse dans ce contexte sont rares. Pourtant, les indices de blanchiment d'argent présents dans de tels cas sont importants : claire volonté de masquer l'identité des ayants droit économiques, recours systématique à des structures sociétaires opaques, en particulier des sociétés de domicile, multiplications des transactions sans justification économique entre comptes dont de telles structures sont les titulaires, ouverts dans différents pays, utilisation de ces comptes uniquement comme comptes de passage, etc. Il semble actuellement que ces affaires de *laundromats* soient terminées. Mais il se pourrait qu'elles aient été remplacées par des schémas différents qui n'ont pas encore été identifiés, de sorte que la menace à cet égard reste forte, comme la vulnérabilité de la place financière suisse.

2.4.6. Délit fiscal qualifié

Le délit fiscal qualifié représente une menace de blanchiment d'argent nouvelle pour la place financière suisse, dans la mesure où il n'est devenu un crime et, partant, une infraction préalable qu'au 1^{er} janvier 2016. Entre cette date et le 22 novembre 2019, la MROS a reçu le signalement de 767 relations d'affaires soupçonnées d'abriter des fonds provenant d'un tel crime (3,8 % des communications reçues entre 2016 et 2019). En raison de la nouveauté et des caractéristiques particulières du délit fiscal qualifié comme infraction préalable, le rapport NRA 2015 (p. 126) recommandait d'examiner le risque de blanchiment d'argent qui lui est associé dans le cadre d'un rapport sectoriel spécifique qui reste à réaliser.

2.4.7. Financement du terrorisme

Le rapport NRA 2015 identifiait certes la menace que représentait la possible utilisation du secteur financier suisse pour financer des actions ou des groupes terroristes actifs à l'étranger,

mais estimait que le risque réel de financement du terrorisme en Suisse était limité. Depuis lors, la perception même de la menace que représente le financement du terrorisme a évolué et recoupe des réalités beaucoup plus larges : alors que dans le rapport NRA 2015, la définition qui lui était donnée désignait le financement d'organisations planifiant des actions terroristes à l'étranger, elle recouvre désormais également le financement de combattants terroristes, notamment les voyageurs à motivation djihadiste. Cette évolution réclame en conséquence de se pencher plus précisément sur le risque de financement du terrorisme qui caractérise la Suisse. Le point 4.2 (cf. *infra*) du présent rapport y est consacré.

2.5. Intermédiaires financiers

Les menaces représentées par les différentes infractions préalables au blanchiment d'argent ne pèsent pas uniformément sur toutes les catégories d'intermédiation financière. À cet égard, les rapports d'analyse des risques sectoriels consacrés à la corruption, à l'escroquerie et à l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur comme infractions préalables ont présenté quels intermédiaires financiers y sont les plus vulnérables. Plus généralement, la Suisse étant principalement exposée au risque de blanchir des fonds provenant d'infractions préalables commises à l'étranger, les intermédiaires financiers dont les activités sont les plus internationalisées semblent les plus vulnérables. C'est particulièrement le cas lorsqu'ils sont actifs dans deux domaines dont le risque spécifique a déjà été identifié en 2015 : celui de la gestion de fortune transfrontalière et celui du financement du négoce de matières premières.

En gérant des actifs étrangers de quelque 2 300 milliards de francs, représentant un taux stable depuis 2013 d'environ 27 % du marché mondial, la Suisse est en effet le leader dans le domaine de la gestion de fortune transfrontalière, où elle a réussi à attirer une clientèle géographiquement très diversifiée²⁶. Or ce secteur d'activités présente un risque de blanchiment d'argent élevé, dont l'un des principaux facteurs réside dans la complexité des schémas financiers qu'il met en jeu et dans lesquels de multiples acteurs interviennent. Les banques en sont le pivot. Mais la gestion de fortune transfrontalière implique également fréquemment les services de fiduciaires, de gérants de fortune indépendants ou d'avocats, qui agissent au nom de leur client, créent les instruments d'investissement auxquels il a recours ou en gèrent les actifs²⁷. À cet égard, le nombre de communications de soupçons adressées au MROS depuis 2015, faible pour les fiduciaires et très faible pour les avocats et notaires, semble témoigner d'un risque important associé à ces deux catégories d'intermédiation financière.

À un degré moindre, un autre facteur déjà identifié en 2015 et dans les rapports successifs, explique la prédominance du risque de blanchir en Suisse des avoirs issus de crimes économiques commis à l'étranger : l'importance de la Suisse dans le négoce de matières premières. La domiciliation en Suisse des sociétés actives dans ce domaine a souvent essentiellement un but fiscal et elles sont souvent détenues par des détenteurs de contrôle résidant à l'étranger. En revanche, elles font souvent recours aux banques suisses pour financer leurs activités. Or celles-ci présentent également un risque élevé de blanchiment d'argent issu de faits de corruption, comme l'a exposé le rapport du Conseil fédéral évoqué plus haut (*supra* 1.2.6).

Comme par le passé, les *money transmitters*, quoiqu'essentiellement actifs dans le transfert international de fonds, sont cependant caractérisés par un risque modéré du point de vue du blanchiment d'argent, dans la mesure où les fonds en jeu ne portent que rarement sur des montants élevés. En revanche, ils présentent une vulnérabilité importante du point de vue du financement du terrorisme et pourraient servir notamment à financer les activités de combat-

²⁶ Association suisse des banquiers, [Baromètre bancaire 2019. L'évolution conjoncturelle des banques en Suisse](#), août 2020.

²⁷ GCBF, *Risque de blanchiment d'argent associé aux personnes morales*, cit., p. 86 et seq.

tants terroristes. Bien que, dans ce cas de figure également, les sommes en jeu restent modestes, il conduit cependant à évaluer comme importante la vulnérabilité des *money transmitters*.

Depuis 2015, l'une des principales nouveautés constatées du point de vue de l'analyse des intermédiaires financiers consiste dans les communications reçues par le MROS de la part de prestataires de services dans le domaine des crypto-monnaies (*Virtual Assets Service Providers*, VASP) : le MROS en a reçu 185. Les intermédiaires financiers auteurs de ces communications sont soit des sociétés offrant des services de change entre monnaies virtuelles et monnaies fiat, soit des sociétés de conseil et gestion de fortune en crypto-assets, soit des sociétés promotrices d'*Initial Coin Offerings* (ICO). Le nombre modeste de ces communications ne témoigne pas nécessairement d'un risque faible de blanchiment d'argent, mais plutôt de la sensibilité au risque encore peu développée des intermédiaires financiers actifs dans ce secteur. Un rapport d'analyse du risque de blanchiment d'argent par les crypto-monnaies a été rédigé par le GCBF en 2018. Même si le peu d'informations disponibles ne permettait pas d'évaluer le risque réel, il concluait que la menace que représentent les crypto-assets et la vulnérabilité du système financier suisse comme étranger étaient toutes deux considérables. Or depuis deux ans, ce secteur d'activités a connu un développement spectaculaire et très rapide à la fois du point de vue technologique et du point de vue du nombre d'intermédiaires financiers qui y sont actifs. Conséquence de ce panorama mouvant de l'intermédiation financière en crypto-monnaies en Suisse, la compréhension du risque de blanchiment d'argent qui lui est associé mérite d'être examinée de façon plus précise. C'est l'objet du chapitre 4.3 (*infra*).

2.6. Évolution des risques dans les secteurs non financiers

Le rapport NRA 2015 examinait également les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme associés aux secteurs non financiers et en particulier au secteur immobilier, aux ports francs, au commerce d'œuvres d'art, aux organismes à but non lucratif, au transfert transfrontière d'espèces et au négoce de matières premières. Ces trois derniers secteurs ont par ailleurs fait l'objet d'un examen plus approfondi dans le cadre de rapports thématiques présentés plus haut (*supra*, 1.2).

Ces différents secteurs d'activités ne relevant pas en principe de l'intermédiation financière, ils ne sont pas soumis à la LBA. Néanmoins, les négociants en matières premières le sont lorsqu'ils agissent pour le compte de tiers (art. 2, al. 3, let. c, LBA en lien avec l'art. 5, let. c, OBA²⁸). En outre, les négociants sont soumis à la législation à la loi sur le blanchiment d'argent lorsqu'ils acceptent des paiements en espèces d'une somme égale ou supérieure à 100 000 francs (Art. 8a, LBA). Ils sont alors astreints à l'obligation d'identifier leur client et ils sont tenus d'effectuer une communication au MROS lorsqu'ils savent ou soupçonnent que les espèces utilisées lors d'une opération de négoce sont d'origine criminelle. Malgré ces dispositions légales, seules deux communications ont été adressées au MROS par des négociants pendant la période sous revue et aucune d'entre elles ne présentait de rapport avec les secteurs non financiers précités. En revanche, ces derniers apparaissent dans les communications adressées au MROS par les intermédiaires financiers traditionnels, dans les procédures pénales et les procédures d'entraide judiciaire internationale et dans les renseignements recueillis par les douanes. Les informations à leur propos ne permettent pas de conclure que, pendant la période sous revue, le risque associé à ces différents secteurs a fondamentalement évolué.

²⁸ Ordonnance du 11 novembre 2015 sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, (ordonnance sur le blanchiment d'argent, [OBA ; RS 955.01](#)).

Le risque existe que des fonds d'origine criminelle, souvent en espèces, provenant en particulier du crime organisé et d'actes de corruption commis à l'étranger, soient investis dans le secteur immobilier. Lorsqu'elle est effectuée par des membres d'organisations criminelles, l'acquisition de biens immobiliers vise souvent à développer des activités économiques qui permettent aussi de blanchir des fonds mal acquis, par exemple dans le secteur de la restauration. Dans des cas de corruption, les criminels cherchent davantage à blanchir leurs avoirs illégaux dans des propriétés de luxe²⁹. Bien que de tels cas de figure continuent d'être recensés par les autorités suisses, il ne semble pas que leur nombre ait augmenté depuis 2015. En outre, des mesures ont été prises pour atténuer le risque de blanchiment d'argent dans le secteur immobilier (cf. *infra*, 3.7).

Comme le signale le rapport thématique qui lui est consacré, le risque qui caractérise les organismes à but non lucratif relève du financement du terrorisme plus que du blanchiment d'argent. Il est surtout associé à des organismes à but non lucratif à but humanitaire ou caritatif, actifs dans des régions où sévissent des organisations terroristes à caractère religieux ou ethno-nationaliste. Néanmoins, les soupçons de ce type signalés au MROS à propos d'organismes à but non lucratif suisses sont très rares et aucun n'a pu être confirmé. Par ailleurs, en mars 2021, le contrôle des associations par les autorités a été renforcé (*infra*, 3.6).

Le risque associé au trafic transfrontière d'espèces consiste essentiellement dans la rupture du *paper trail* qu'il introduit dans les flux financiers³⁰. Comme il est estimé qu'environ 2,2 millions d'individus traversent la frontière chaque jour³¹, les contrôles effectués par l'AFD dans le cadre de sa mission de surveillance de la circulation transfrontière des personnes et des marchandises sont effectués de manière aléatoire et ajustée aux risques. Néanmoins, les statistiques qu'elle tient à propos des cas de trafics transfrontières d'espèces qui lui sont spontanément signalés ou qu'elle constate lors de contrôles inopinés montrent que les sommes en jeu connaissent une tendance générale à la baisse depuis 2013. Le tableau ci-dessous en rend compte.

Année	Cas trafic entrant	Cas trafic sortant	Cas dans le pays	Total	Montant total pour tous les contrôles, en CHF	Montant moyen par événement, en CHF
2013	247	42	3	292	36 620 027	125 411
2014	263	23	28	314	30 882 373	98 351
2015	152	23	26	201	17 036 938	84 761
2016	94	17	16	127	9 113 600	71 761
2017	81	29	24	134	7 749 458	57 832
2018	99	8	16	138	9 793 162	70 964
2019	106	7	15	128	9 850 930	76 960

Par ailleurs, dans l'écrasante majorité des cas, les détenteurs de ces sommes peuvent en justifier la légalité, de sorte que le risque associé au trafic transfrontière d'espèces continue d'être défini comme modéré.

²⁹ Rapport NRA 2015, p. 109 ; GCBF, *La corruption comme infraction préalable...*, cit., p. 30.

³⁰ GCBF, *Rapport sur l'utilisation du numéraire...*, cit., p. 30.

³¹ Administration fédérale des douanes (AFD), [Faits et chiffres de l'AFD en 2021](#).

Le risque de blanchiment d'argent qui caractérise le négoce de matières premières est essentiellement lié à la corruption d'agents publics étrangers. En raison de la position dominante qu'elle exerce dans ce secteur d'activité, la Suisse y est particulièrement exposée. Ce constat, déjà formulé par le rapport NRA 2015, par le rapport thématique consacré à la corruption et par celui du Conseil fédéral en réponse au postulat Seydoux-Christe, continue d'être valable, comme en attestent les communications de soupçons de blanchiment d'argent en lien avec le négoce de matières premières, plusieurs procédures pénales en cours et quelques condamnations prononcées contre d'importants négociants de matières premières, qu'il s'agisse d'entreprises ou de personnes physiques.

La principale menace de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme auquel sont exposés les ports-francs et les entrepôts douaniers ouverts (EDO) suisses semble essentiellement associée aux infractions fiscales préalables. Déjà constatée dans le rapport NRA 2015, la prévalence de cette menace n'a, d'après l'Administration fédérale des Douanes, pas évolué depuis, même si les cas où elle s'est concrétisée sont peu nombreux. Le risque qu'elle représente reste toutefois difficile à évaluer, puisque le délit fiscal qualifié n'est devenu une infraction préalable au blanchiment d'argent qu'au début de 2016. Il convient néanmoins de remarquer que les valeurs patrimoniales entreposées dans les ports francs et EDO consistent en des objets de grande valeur (grands vins, bijoux, œuvres d'art, biens culturels) et non en argent proprement dit. Si de tels objets sont susceptibles d'être acquis avec des fonds d'origine illégale, leur acquisition – et donc le blanchiment d'argent dont elle participe – s'effectue en général hors de Suisse. À cet égard, le commerce d'œuvres d'art présente un risque plus élevé que l'entreposage de ces œuvres dans les ports-francs et EDO. Mais d'après les informations tirées des quelques communications reçues par le MROS en lien avec ce secteur d'activité, le risque principal qui le caractérise relève plus du blanchiment de biens culturels spoliés, volés ou pillés que du blanchiment d'argent. En conséquence, rien ne permet d'affirmer que l'évaluation modérée du risque associé à ce secteur qui avait été faite par le rapport NRA 2015 doive être modifiée.

2.7. Action des autorités de poursuite pénale et des autorités de surveillance

Parmi les 23 792 communications de soupçon reçues par le MROS entre 2015 et 2019, 47,6 % ont été transmises à des autorités de poursuites pénales. Dans 45,7 % des cas, l'autorité de poursuite pénale compétente était le Ministère public de la Confédération (MPC). Celui-ci a également été affecté par les grandes affaires internationales de blanchiment d'argent mentionnées ci-dessus. Pour y faire face, le MPC a complété ses équipes d'enquêtes, en créant des *task forces* ou des groupes d'enquêtes renforcés.

Les communications transmises au MPC par le MROS ont constitué l'une des sources principales des 4'804 procédures pénales ouvertes en Suisse entre 2015 et 2019 pour des soupçons de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Dans le cadre de ces procédures, la criminalité économique en général, qui regroupe notamment l'escroquerie, l'abus de confiance et la gestion déloyale, constitue l'infraction préalable principale. La corruption représente une part similaire à celle mise en évidence par les communications MROS, soit, entre 2010 et 2019, un taux stable d'environ 25 % des infractions préalables dans les procédures ouvertes par le MPC pour des faits de blanchiment d'argent.

Par ailleurs, le nombre de condamnations annuellement prononcées en Suisse contre des personnes pour blanchiment d'argent augmente. Il était de 223 en 2017, de 247 en 2018 et de 315 en 2019. Dans leur majorité, ces condamnations concluent des procédures pénales ouvertes avant 2015 et ne concernent pas forcément des cas dénoncés par le MROS. Mais sur

la base des 11 '330 communications reçues par le MROS entre 2015 et 2019 et transmises à des autorités de poursuites, 732 condamnations ont été prononcées. Dans leur écrasante majorité (96,7 %), ce sont des autorités judiciaires cantonales qui les ont prononcées. Elles portaient en effet essentiellement sur des cas de blanchiment d'argent en relation avec des infractions préalables relevant de l'escroquerie ou d'utilisation frauduleuse d'un ordinateur, pour lesquels l'autorité de poursuite pénale compétente est cantonale. En outre, le chiffre modeste des condamnations prononcées à la suite de procédures pénales ouvertes par le MPC sur la base des communications que lui transmet le MROS ne résume pas la totalité de son action à leur égard, qui se concrétise également notamment dans la confiscation de valeurs patrimoniales et le traitement de demandes d'entraide judiciaire internationale.

Depuis 2016, d'après les chiffres de l'Office fédéral de la Justice (OFJ), le nombre de demandes d'entraide judiciaire adressées à la Suisse en lien avec des affaires de blanchiment d'argent a connu une augmentation parallèle à celle des communications de soupçons. Entre 2016 et 2019, leur nombre se situe dans une fourchette annuelle de 200 à 300 cas. Les demandes de la Suisse à l'étranger n'ont pas connu la même intensification et se situent entre 150 et 200 cas annuels environ depuis une décennie. En revanche, le nombre d'informations spontanées adressées au titre de l'art. 67a de la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP)³² par les ministères publics suisses à l'étranger à propos d'affaires de blanchiment d'argent a augmenté à partir de 2016 (entre 30 et 80 cas par an, contre une fourchette comprise entre 20 et 40 pour les années précédentes).

Qu'elles émanent de la Suisse ou qu'elles lui soient adressées par d'autres pays, les procédures d'entraide judiciaire internationale portant sur des faits de blanchiment d'argent en lien avec l'escroquerie et la corruption internationale augmentent depuis 2016. En lien avec l'escroquerie, la Suisse en adresse annuellement entre 20 et 60 environ à l'étranger et en reçoit entre 30 et 60 ; en lien avec la corruption internationale, la Suisse en adresse entre 10 et 30 et en reçoit autant.

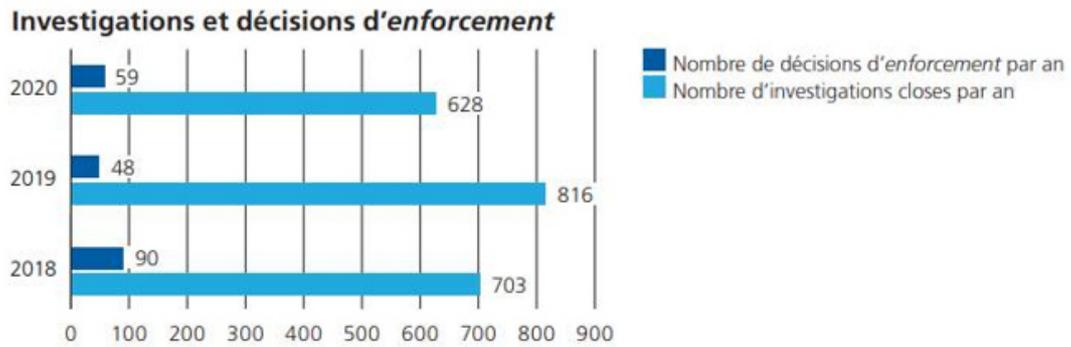
Ces indications confirment les conclusions tirées de l'analyse des communications de soupçons, selon lesquelles le risque principal est lié à l'escroquerie et à la corruption internationale. Corollairement à l'augmentation des communications, le nombre de procédures pénales, de procédures d'entraide judiciaire et de condamnations a augmenté depuis 2015. Néanmoins, cette augmentation ne signifie pas une augmentation du risque. Le nombre important de procédures d'entraide peut en particulier s'expliquer par l'instruction par le Ministère public de la Confédération de plusieurs complexes d'affaires de blanchiment d'argent internationales qui ont impliqué la Suisse, comme par exemple les procédures menées au Brésil dans l'affaire Lava Jato.

Étant donné les risques importants de blanchiment d'argent en Suisse, la FINMA accorde à la problématique du blanchiment d'argent une haute priorité, conduisant notamment à des nombreuses mesures de surveillance dans ce domaine et, en cas de violation grave, à des investigations et des procédures *d'enforcement*. La place financière suisse a, au cours des dernières années, été fortement exposée en raison de cas de corruption d'ampleur internationale (Petrobras, Odebrecht, 1MDB, Panama Papers, FIFA ou encore PDVSA). Par conséquent, la FINMA entend influencer positivement sur le comportement des établissements les plus concernés, notamment en matière de lutte contre la corruption. Durant la période comprise entre 2015 et 2020, la FINMA a mis l'accent sur la communication de soupçons de blanchiment d'argent et la gestion des risques de ces établissements en réalisant de nombreuses inspections sur place en matière de lutte contre le blanchiment d'argent par année, y compris à propos de l'obligation de procéder à des communications, car la procédure de communication

³² Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale ([EIMP ; RS 351.1](#)).

selon la LBA constitue une partie importante du dispositif de lutte contre la criminalité financière.

Comme le démontrent les statistiques qui suivent, la FINMA a mené de nombreuses investigations et procédures d'*enforcement* pour violation des dispositions en matière de blanchiment d'argent :



Source : FINMA, [Rapport annuel de la FINMA 2020](#), p. 65

3. Mesures législatives et opérationnelles pour limiter les risques sectoriels identifiés depuis 2015

L'analyse des risques de blanchiment d'argent de la période 2015-2019 confirme dans ses grandes lignes l'évaluation effectuée en 2015 et montre la persistance des principales menaces identifiées alors. Pour les atténuer, la Suisse a cependant adopté depuis 2015 plusieurs mesures, fondées notamment sur l'appréciation des risques. Certaines sont d'ordre prudentiel. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2020, les gestionnaires de fortune et les trustees sont soumis à des organismes de surveillance autorisés par la FINMA. Si cette mesure ne modifie pas le risque propre auquel sont confrontés les intermédiaires financiers de ce type, elle contribue à améliorer leur surveillance. D'autres mesures adoptées depuis 2015 sont d'ordre opérationnel et législatif. Elles concernent autant le renforcement de l'efficacité de certaines mesures de lutte contre le blanchiment d'argent, notamment concernant les obligations légales de diligence des intermédiaires financiers, que des règles de transparence au sein de certains secteurs d'activités particuliers. Le présent chapitre dresse le panorama de ces mesures.

3.1. Loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012

En 2012, les normes internationales du GAFI sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui sont reconnues sur le plan international, ont été partiellement révisées. Pour les transposer en droit suisse, le Parlement a approuvé le 12 décembre 2014 la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012³³, qui impliquait des modifications dans huit domaines. Celles-ci englobaient notamment l'introduction d'une infraction préalable en lien avec la fiscalité directe, la création d'une base légale pour l'identification des personnes physiques qui, en dernier lieu, possèdent ou contrôlent la personne morale faisant office de cocontractant dans une relation d'affaires, ainsi que l'introduction de devoirs de diligence pour les négociants lors de paiements en espèces concernant des opérations de vente immobilière ou mobilière dépassant 100 000 francs. Une description détaillée des dispositions entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016 (ou le 1^{er} juillet 2015, en ce qui concerne la transparence des personnes morales et des actions au porteur) figure dans le rapport NRA 2015 (p. 19). Par ailleurs, le GAFI a pris acte favorablement de ces adaptations dans son évaluation de la Suisse réalisée en 2016. Certaines dispositions législatives révisées ont été concrétisées dans des actes d'exécution ultérieurs (modification de l'OBA-FINMA, de l'ordonnance de la Commission fédérale des maisons de jeu sur le blanchiment d'argent [OBA-CFMJ]³⁴, de la CDB et des règlements des OAR).

³³ Loi fédérale du 12 décembre 2014 sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012 ([FF 2014 9465](#)).

³⁴ Ordonnance du 24 juin 2015 de la Commission fédérale des maisons de jeu concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment d'argent, [OBA-CFMJ; RS 955.021](#)).

3.2. Renforcement de l'efficacité du contrôle des métaux précieux

Dans le secteur du négoce de métaux précieux, les risques identifiés par le rapport NRA 2015 ont été atténués par l'évolution survenue depuis dans l'application de la loi sur le contrôle des métaux précieux (LCMP)³⁵ par le Bureau central du contrôle des métaux précieux.

Entre 2014 et 2019, en raison notamment de la mise en place d'un principe de conduite systématique d'inspections par le Bureau central du contrôle des métaux précieux, déclenchées au minimum à chaque demande de renouvellement de patente, le nombre de titulaires de patentes de fondeur a fortement diminué pour passer de 45 à 24. Durant la préparation des inspections, plusieurs entreprises ont précisé ne plus pratiquer la fonte, ou ne plus disposer d'installations pour le faire, ce qui constitue une atteinte aux conditions à satisfaire pour l'octroi d'une patente selon l'art. 165b de l'ordonnance sur le contrôle des métaux précieux (OCMP)³⁶. Dans ces cas, les patentes ont été retirées en vertu de l'art. 166a OCMP. Parmi les 24 titulaires de patentes encore actives en 2020, onze sont également titulaires de l'autorisation d'exercer la profession d'essayeur du commerce³⁷. Une entreprise possède en outre cette même autorisation mais sans toutefois disposer de la patente de fondeur. Ceci présuppose qu'elle ne fait pas métier de la fonte, autrement dit, qu'elle ne pratique pas la fonte pour des tiers au sens des art. 24 LCMP et 164 OCMP. La chute du nombre de titulaires de patentes de fondeur cumulée aux inspections systématiques et de plus en plus fréquentes effectuées par le Bureau central contribuent à atténuer les risques encourus dans ce secteur sur le plan de la LCMP mais indirectement aussi sur celui de la LBA. Par exemple, lorsque des manquements à la LCMP sont constatés auprès d'essayeurs du commerce soumis à des obligations LBA (p. ex. obligations de diligence), ils sont portés à la connaissance de la FINMA dans le cadre de sa surveillance des OAR.

Un rapport d'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) publié en 2020 a salué le renforcement de ces contrôles³⁸. Par ailleurs, cet audit a débouché sur la formulation de quatre recommandations qui font l'objet d'un plan de mise en œuvre. Celui-ci prévoit en particulier un approfondissement des contrôles réalisés en amont des inspections des titulaires de patentes et une intégration plus importante de l'évaluation du risque relatif à leurs activités en particulier de leurs activités d'importation. D'autres mesures prévues devraient permettre d'améliorer le dispositif de lutte contre le blanchiment. C'est le cas notamment du projet de digitalisation de l'AFD DaziT et de la création à terme du futur Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF). En outre, en conséquence de la modification de la LBA approuvée par le 19 mars 2021, le Bureau central du contrôle des métaux précieux exercera désormais la surveillance LBA pour les essayeurs du commerce qui négocient des métaux précieux bancaires à titre professionnel, comme ces derniers en avaient exprimé le souhait. Un mécanisme de contrôle pour l'achat de métaux précieux usagés sera également créé. Ces nouvelles dispositions devraient entrer en vigueur à la mi-2022.

³⁵ *Loi fédérale du 20 juin 1933 sur le contrôle du commerce des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux* (loi sur le contrôle des métaux précieux, [LCMP ; RS 941.31](#)).

³⁶ *Ordonnance du 8 mai 1934 sur le contrôle du commerce des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux* (ordonnance sur le contrôle des métaux précieux, [OCMP ; RS 941.311](#)).

³⁷ Les essayeurs du commerce ont le droit de déterminer, pour le compte de tiers, le titre des matières pour la fonte et des produits de la fonte. L'exercice de la profession d'essayeur du commerce est subordonné à une autorisation du Bureau central fédéral du contrôle des métaux précieux. Une entreprise peut obtenir l'autorisation d'exercer la profession d'essayeur du commerce si elle occupe au moins un essayeur-juré (cf. art. 28 et 29 OCMP).

³⁸ Contrôle fédéral des finances, [Efficacité du contrôle des métaux précieux - Administration fédérale des douanes, numéro d'audit 19476](#), juin 2020.

3.3. Modifications concernant les ports francs et les entrepôts douaniers ouverts

S'appuyant sur les recommandations du CDF³⁹, le Conseil fédéral a approuvé le 6 mars 2015 une stratégie concernant les dépôts francs sous douane et les entrepôts douaniers ouverts, dans laquelle il définit des conditions-cadres juridiques claires pour leur exploitation. Ces conditions-cadres ont été durcies et l'ordonnance sur les douanes a été adaptée afin que l'AFD puisse accomplir ses tâches efficacement.

Le 1^{er} janvier 2016, des adaptations ont été réalisées, notamment dans les domaines suivants :

- La liste des marchandises sensibles (p. ex. billets de banque, titres, diamants, pierres gemmes ou objets d'art)⁴⁰ pour lesquelles il faut tenir un inventaire a été complétée par des marchandises pouvant servir d'investissements (vins, tabacs manufacturés, voitures de tourisme, motocycles et meubles).
- La personne assujettie à l'obligation de déclarer doit remettre une déclaration en douane lors de l'entreposage des marchandises sensibles.
- Outre la désignation précise de la marchandise (p. ex. type de peinture, dimensions, titre, artiste), la valeur, le document douanier d'arrivée et la place d'entreposage, l'inventaire des marchandises sensibles doit indiquer le nom et l'adresse du propriétaire au lieu du nom et de l'adresse de la personne habilitée à disposer des marchandises.
- Le délai d'exportation des marchandises placées sous le régime de l'exportation définitive a été limité et les conditions d'une prolongation ont été définies.
- Les conditions-cadres de l'exploitation d'un dépôt douanier ont été complétées avec des valeurs indicatives concernant le nombre d'entreposages et de sorties de l'entrepôt (dépôt francs sous douane : plus de 5000 ; entrepôts douaniers ouverts : plus de 200 entreposages et sorties de l'entrepôt par an).
- Les autorisations d'exploitation d'un dépôt douanier sont émises pour une durée limitée (dépôts francs sous douane : 10 ans ; entrepôts douaniers ouverts : 5 ans).

Compte tenu des nouvelles conditions pour les dépôts francs sous douane, l'AFD les a tous contrôlés et n'en a approuvés que sept.

Le 1^{er} juillet 2019, le CDF a publié un rapport de suivi de la mise en œuvre de ses recommandations de 2014 concernant les ports francs et les entrepôts douaniers ouverts⁴¹. Ce suivi a été réalisé entre février et août 2018. Dans son rapport, le CDF reconnaît que l'AFD a fourni de gros efforts pour remédier aux lacunes identifiées en 2014. Il conclut que ses recommandations ont été correctement mises en œuvre dans l'ensemble. L'AFD dispose désormais des outils nécessaires pour répondre à ses obligations et s'assurer d'une utilisation conforme des entrepôts douaniers. Le CDF déplore cependant que l'AFD tolère encore des exceptions au nombre minimal de mouvements et que les prescriptions relatives aux exigences posées aux locataires dans les dépôts francs sous douane ainsi qu'à leur contrôle n'aillent pas aussi loin que ce qu'il avait préconisé.

Pour ce qui est de la LBA, la transparence fait défaut lorsque le négoce de marchandises de grande valeur entreposées en Suisse et les transactions financières correspondantes sont

³⁹ Contrôle fédéral des finances, [Ports francs et entrepôts douaniers ouverts : autorisations et activités de contrôle, numéro d'audit 12490](#), avril 2014.

⁴⁰ Annexe 2, [ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes \(OD ; RS 631.01\)](#).

⁴¹ Contrôle fédéral des finances, [Activités de surveillance auprès des ports francs et entrepôts douaniers ouverts - Administration fédérale des douanes, numéro d'audit 17458](#), juillet 2019.

réalisées à l'étranger. Si la marchandise se trouve, par exemple, dans le coffre-fort d'une banque suisse au moment de la transaction financière, les rapports de propriété demeurent inconnus. En revanche, si elle est effectuée dans un dépôt franc placé sous la surveillance des douanes, tout changement de propriétaire doit être consigné dans l'inventaire, indépendamment du fait que la transaction soit exécutée en Suisse ou à l'étranger.

La transparence totale dont dispose l'AFD en ce qui concerne les marchandises sensibles entreposées dans les entrepôts douaniers suisses contribue à amoindrir les risques éventuels en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

3.4. Échange de renseignements en matière fiscale

Le délit fiscal qualifié n'est devenu une infraction préalable au blanchiment d'argent qu'au 1^{er} janvier 2016, de sorte que le risque de blanchiment d'argent associé aux infractions fiscales préalables n'a pas pu être évalué dans le cadre du rapport NRA 2015. Néanmoins des mesures importantes ont été prises pour l'atténuer.

En premier lieu, la transparence sur les actionnaires des personnes morales a été améliorée par la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, adoptée par le Parlement le 21 juin 2019⁴². L'objectif de cette réforme était de remédier à certaines insuffisances constatées en 2016 par le Forum mondial ou par le GAFI. Entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2019, cette loi contient notamment les modifications suivantes : conformément à l'art. 622 CO⁴³, les actions au porteur ne sont désormais autorisées que si la société dispose des titres de participation cotés en bourse ou si les actions au porteur sont émises sous forme de titres intermédiés et qu'ils sont déposées auprès d'un dépositaire en Suisse désigné par la société ou inscrites au registre principal (al. 1^{bis}). Par ailleurs, une société qui dispose d'actions au porteur doit faire inscrire au registre du commerce qu'elle dispose de titres de participation cotés en bourse ou qu'elle a émis ses actions au porteur sous forme de titres intermédiés (al. 2^{bis}). Afin de garantir le respect de ces nouvelles prescriptions, les nouveaux art. 327 et 327a CP⁴⁴ sanctionnent désormais d'une amende tout manquement à l'obligation d'annoncer les ayants droit économiques ou de tenir le registre des actions et la liste des ayants droit économiques des actions. Enfin, l'art. 22^{bis} de la loi sur l'assistance administrative fiscale (LAAF)⁴⁵ oblige les entités juridiques dont le siège principal se trouve à l'étranger et l'administration effective en Suisse à tenir une liste de leurs détenteurs au lieu de leur administration effective.

En second lieu, la Suisse applique depuis le 1^{er} janvier 2017 la norme internationale d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale (EAR) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Depuis, les établissements financiers suisses déclarants, dont les banques, les assurances et les trusts, collectent les données d'identification et des comptes financiers de leurs clients qui doivent être transmises si ceux-ci sont domiciliés fiscalement dans l'un des États partenaires de la Suisse (plus d'une centaine d'États sont concernés). Les renseignements sont communiqués une fois par an à l'autorité compétente de l'État partenaire. En mettant en œuvre cette norme internationale, la Suisse contribue grandement à améliorer la transparence fiscale et à prévenir la soustraction transfrontalière d'impôt.

⁴² Loi fédérale du 21 juin 2019 sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (FF 2019 4313 et [RO 2019 3161](#)).

⁴³ Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse, Livre cinquième : droit des obligations, ([CO ; RS 220](#)).

⁴⁴ Code pénal suisse du 21 décembre 1937, ([CP, RS 311.0](#)).

⁴⁵ Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur l'assistance administrative internationale en matière fiscale ([LAAF ; RS 651.1](#)).

3.5. Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé

Le 25 septembre 2020, le Parlement a adopté l'Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son protocole additionnel⁴⁶. L'objectif de cette révision était principalement de mettre la législation pénale suisse en conformité avec les textes précités, notamment en ce qui concerne le financement des voyages et de l'entraînement à des fins terroristes. Cependant, le législateur a également profité de cette révision pour renforcer les compétences du MROS dans le domaine de l'échange administratif d'informations avec les autorités homologues étrangères et pour formaliser l'entraide dynamique dans l'EIMP. Ces modifications sont entrées en vigueur au 1^{er} juillet 2021 et peuvent être résumées de la manière suivante :

Renforcement du dispositif pénal

L'art. 260^{ter} CP, qui se limite à faire référence aux organisations criminelles, mentionnera expressément les organisations terroristes. Le législateur a ainsi ancré dans la loi une pratique antérieure des autorités de poursuite pénale et des tribunaux consistant à appliquer l'article sur les organisations criminelles également aux organisations terroristes. Par ailleurs, la condition selon laquelle une organisation criminelle doit tenir sa structure secrète, fortement critiquée par la doctrine et les praticiens, a été supprimée. La peine privative de liberté maximale passe quant à elle de cinq à dix ans. En outre, un nouvel art. 260^{sexies} a été introduit dans le code pénal, afin de réprimer le recrutement, la formation et le voyage en vue d'un acte terroriste ainsi que le financement de telles activités. Cette nouvelle disposition prévoit une peine privative de liberté de cinq ans au plus. Enfin, et au moment venu, le Conseil fédéral se fondera sur le nouvel art. 74 de la loi fédérale sur le renseignement⁴⁷ pour édicter une décision visant à interdire les organisations terroristes visées par la loi interdisant Al-Qaïda et l'État islamique⁴⁸ – dont la validité expire fin 2022. Cette loi pourra dès ce moment-là être abrogée. Pour rappel, sur la base de l'art. 74 LRens, le Conseil fédéral peut interdire une organisation ou un groupe qui, directement ou indirectement, propage, soutient ou promeut d'une autre manière des activités terroristes ou l'extrémisme violent. Le fait de s'associer ou de soutenir une organisation interdite sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire, ce qui fait de telles activités des infractions préalables au blanchiment d'argent.

Toutes les infractions réprimant le soutien à une organisation criminelle ou terroriste sont des crimes et donc, des infractions préalables au blanchiment d'argent au sens de l'art. 305^{bis} CP.

Renforcement des compétences du MROS

Dans le cadre du rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse en décembre 2016⁴⁹, le GAFI a déploré le fait que le MROS n'avait pas le pouvoir d'adresser des demandes de remises d'informations à un intermédiaire financier suisse au nom d'un homologue étranger tant que la

⁴⁶ Arrêté fédéral du 25 septembre 2020 portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé ([FF 2020 7651](#)). Cf. également Conseil fédéral, Message relatif à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé, 14 septembre 2018, [FF 2018 6469](#).

⁴⁷ Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement ([LRens ; RS 121](#)).

⁴⁸ Loi fédérale du 12 décembre 2014 interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » et les organisations apparentées ([RS 122](#)).

⁴⁹ Groupe d'action financière (GAFI), [Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Suisse, Rapport d'évaluation mutuelle](#), décembre 2016.

requête étrangère ne présentait pas de lien avec une communication de soupçons d'un intermédiaire financier suisse. Le Groupe de travail de l'OCDE sur la lutte contre la corruption avait émis une critique similaire en mars 2018⁵⁰. Une modification de l'art. 11a LBA corrige cette déficience en octroyant cette compétence au MROS (voir en particulier l'art. 11a, al. 2^{bis} et 3). L'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition de la LBA devrait s'accompagner de la création de cinq postes d'analystes supplémentaires au MROS dès le 1^{er} janvier 2022 et de cinq postes supplémentaires dès le 1^{er} janvier 2023.

Renforcement de l'entraide judiciaire

Si la qualité de l'entraide judiciaire en matière pénale fournie par les autorités suisses est reconnue par les autres pays, il est parfois mentionné que les droits de recours du prévenu peuvent affecter la rapidité de la procédure. Cet élément a notamment été relevé par le GAFI en 2016⁵¹ et par le Groupe de travail de l'OCDE en 2018⁵². Les droits de recours n'ont pas été revus dans ce contexte ; cependant, la transmission spontanée d'information et les équipes communes d'enquêtes sont désormais formalisés aux art. 80d^{bis} et 80d^{ter} EIMP pour les enquêtes portant sur des affaires de criminalité organisée ou de terrorisme. Ces instruments devraient contribuer à accélérer les procédures d'entraide dans les domaines précités.

3.6. Révision de la LBA et autres mesures liées à l'évaluation mutuelle du GAFI

Comme indiqué précédemment, le GAFI a procédé en 2016 à un quatrième examen de la Suisse. Dans son rapport d'évaluation mutuelle, le GAFI reconnaissait la bonne qualité globale du dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, mais identifiait des lacunes dans certains domaines et formulait des recommandations. Un projet de loi visant à réviser la LBA tenant compte des principales recommandations de ce rapport et renforçant l'intégrité de la place financière suisse a été approuvé par le Parlement le 19 mars 2021. Il inscrit notamment dans la loi les **mesures** suivantes :

- **Vérification de l'identité de l'ayant droit économique** : création d'une base légale explicite obligeant les intermédiaires financiers à vérifier l'identité des ayants droit économiques. La pratique existante est ainsi ancrée dans la loi.
- **Vérification du caractère actuel des données des clients** : introduction d'une obligation légale explicite concernant la vérification régulière du caractère actuel des données des clients.
- **Système de communication** :
 - ancrage dans la loi de la jurisprudence antérieure définissant le seuil du soupçon fondant pour les intermédiaires financiers l'obligation de communiquer ;
 - diverses mesures d'amélioration du système de communication, dont l'abrogation du délai de 20 jours pour le traitement des communications de soupçons de blanchiment d'argent par le MROS et la mise en place d'une disposition sur la rupture de la relation d'affaires.
- **Associations** : dorénavant, les associations qui collectent ou distribuent des fonds à l'étranger à des fins caritatives principalement doivent s'inscrire au registre du commerce. Cette mesure est justifiée par le risque que ces associations soient utilisées abusivement à des fins de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. De

⁵⁰ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), [La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Rapport de phase 4 : Suisse](#), 15 mars 2018.

⁵¹ GAFI, *Mesure de lutte contre le blanchiment...*, cit, critère 37.5, p. 245

⁵² OCDE, *La Convention de l'OCDE...*, cit., § 119 et seq., p. 55 et seq. et la recommandation 12(a), p. 81

plus, toutes les associations inscrites au registre du commerce doivent désormais tenir une liste de leurs membres en Suisse et y avoir une représentation.

- **Négociations de métaux précieux usagés et essayeurs du commerce :**
 - mise en place d'un mécanisme de contrôle pour l'achat de métaux précieux usagés ;
 - attribution au Bureau central du contrôle des métaux précieux de la surveillance des essayeurs de commerce du point de vue de la LBA..

Le projet de loi approuvé le 19 mars 2021 entraîne d'autres adaptations moins importantes de la LBA. Celles-ci visent, d'une part, à renforcer la collaboration sur le plan national et, d'autre part, à améliorer la conformité de la législation suisse avec les recommandations du GAFI en matière de coopération internationale. Elles concernent notamment l'utilisation par les autorités pénales suisses des informations transmises par des autorités étrangères au MROS. Pour ce qui est de la collaboration nationale, le MROS et les OAR reconnus pourront à l'avenir s'échanger tous les renseignements nécessaires à l'exécution de la LBA. En outre, le conflit entre le droit du client d'être renseigné et l'interdiction, pour les intermédiaires financiers, d'informer le client est désormais résolu.

D'autres mesures en lien avec l'examen des pays par le GAFI sont appliquées dans l'arrêté fédéral visé au point 3.5 et dans la loi fédérale du 21 juin 2019 sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (cf. point 3.4). De plus, l'OBA-FINMA, la CDB et les règlements des OAR qui sont entrés en vigueur en janvier 2020 prévoient l'application de mesures, dont l'opportunité a été soulignée par ce rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse.

3.7. Procédure de consultation relative à la modification de l'ordonnance sur le registre foncier

Le 16 avril 2014, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet visant à améliorer l'identification des détenteurs de bien-fonds par les autorités à l'échelle nationale. En 2015, le rapport NRA recommandait que cette mesure soit rapidement mise en application, de façon à atténuer les risques de blanchiment d'argent dans le secteur de l'immobilier. À l'issue des débats parlementaires, la loi modifiant le code civil suisse (enregistrement de l'état civil et registre foncier)⁵³ a été approuvée le 15 décembre 2017. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

L'objectif de cette modification était de permettre l'utilisation du numéro AVS pour la tenue du registre foncier et de permettre son emploi pour la recherche d'immeubles sur tout le pays, de même que sa communication à des conditions strictes (art. 949b et 949c CC). Le 14 octobre 2020, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à la modification de l'ordonnance sur le registre foncier (ORF)⁵⁴ qui constitue les dispositions d'exécutions de ces deux articles. En vertu de l'art. 949b, al. 1, CC en relation avec l'art. 949c CC, tous les titulaires de droits inscrits au registre foncier doivent pouvoir être identifiés grâce à leur numéro AVS, y compris les bénéficiaires de servitudes ou les créanciers gagistes⁵⁵. Selon l'art. 949c CC, le Conseil fédéral doit régler la recherche d'immeubles sur tout le pays. Afin de simplifier la recherche, le Conseil fédéral tient à mettre sur pied un système informatique national qui sera géré par la Confédération. Ce service a pour but de fournir l'accès aux autorités,

⁵³ Code civil suisse du 10 décembre 1907 (code civil, [CC ; RS 210](#)).

⁵⁴ Ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier ([ORF ; RS 211.432.1](#)). Conseil fédéral, [Registre foncier : recherche d'immeubles sur tout le pays grâce au numéro AVS](#), 14 octobre 2020.

⁵⁵ Conseil fédéral, [Message concernant la modification du code civil \(enregistrement de l'état civil et registre foncier\)](#), [FF 2014 3395](#).

dans les limites de leurs tâches légales, aux informations leur permettant de savoir avec certitude si une personne possède des droits sur un immeuble et, le cas échéant, de quels droits il s'agit. Les autorités pourront donc consulter les données relatives aux droits inscrits au grand livre⁵⁶ qui ont un effet juridique, mais le service de recherche d'immeubles ne permettra pas d'accéder à des extraits complets du registre foncier. La procédure de consultation s'est terminée le 1^{er} février 2021. Ses résultats ont été évalués et le projet a été adapté en conséquence. Le Conseil fédéral devrait prendre une décision à ce sujet à la fin de 2021. Les dispositions d'exécution devraient entrer en vigueur au plus tôt en janvier 2023.

3.8. Nouveautés relatives aux actifs virtuels et aux prestataires de services d'actifs virtuels

Dès le début du développement des activités liées aux crypto-monnaies sur les marchés financiers, la Suisse a appliqué le cadre réglementaire existant en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et financement du terrorisme à certaines crypto-monnaies (également appelés « actifs virtuels » ou *virtual assets* selon les standards du GAFI) et aux prestataires de services dans le domaine des actifs virtuels (*Virtual Asset Service Providers, VASP*), clairement assimilés à des intermédiaires financiers traditionnels tels que la FINMA en a précisé la définition⁵⁷. En vertu de ce cadre réglementaire, toutes les activités d'intermédiation financière liées aux crypto-monnaies relèvent du champ d'application de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA). Cela comprend, notamment, les activités de change entre crypto-monnaies et devises fiduciaires et/ou entre une ou plusieurs formes de crypto-monnaies, toute activité de transfert de crypto-monnaies, les activités de garde et/ou d'administration de crypto-monnaies ou d'instruments permettant de les contrôler. Pour éviter toute ambiguïté, la FINMA a en outre publié un guide pratique sur les *initial coin offerings* (ICO), pour rappeler que lorsque les jetons émis lors de telles opérations de levée de fonds peuvent être assimilés à des jetons de paiement, les activités des ICO relèvent de l'intermédiation financière et, partant, sont soumises à la LBA⁵⁸. Avant d'exercer ces activités en Suisse, toute personne physique ou morale agissant en tant qu'intermédiaire financier et en conséquence soumise à la LBA doit soit être titulaire d'une autorisation prudentielle de la FINMA (p. ex. une licence bancaire, une autorisation en qualité de maison de titres) soit s'affilier à un OAR, soumis à la surveillance de la FINMA.

L'art. 10 OBA-FINMA définit l'obligation, lors d'un ordre de virement, de transmettre les données relatives au donneur d'ordre et au bénéficiaire (*travel rule*). L'intermédiaire financier recevant le virement a ensuite la possibilité de vérifier si le nom de l'expéditeur est par exemple inscrit sur une liste de sanctions. Il peut également contrôler si les données du bénéficiaire sont correctes ou, dans le cas où elles ne le seraient pas, s'il doit retourner le paiement à l'expéditeur. En vertu de la LBA et de ses ordonnances techniques, la mise en œuvre des exigences relatives à la *travel rule* pour les virements sont neutres sur le plan technologique et sont donc applicables aux VASP et aux intermédiaires financiers faisant recours à des crypto-monnaies. De cette manière, la modification de l'OBA-FINMA répond aux standards du GAFI révisés en 2019, qui requièrent que les VASP se conforment aux mesures préventives énoncées dans ses recommandations 10 à 21, y compris aux exigences relatives à la mise en œuvre de la *travel rule*. Les établissements soumis à la surveillance de la FINMA peuvent en principe envoyer des crypto-monnaies ou autres jetons uniquement à des portefeuilles (*wal-*

⁵⁶ La notion de « grand livre » est définie par l'art. 2, let., c. ORF : « *grand livre*: le répertoire de toutes les données en relation avec les immeubles immatriculés au registre foncier, en ce qui concerne les droits réels, les annotations et les mentions, qu'ils aient des effets juridiques ou qu'ils soient radiés ».

⁵⁷ FINMA, [Circulaire 2011/1. Activité d'intermédiaire financier au sens de la LBA. Précisions concernant l'ordonnance sur le blanchiment d'argent \(OBA\)](#), 20 octobre 2010.

⁵⁸ FINMA, [Guide pratique pour les questions d'assujettissement concernant les initial coin offerings \(ICO\)](#), 16 février 2018.

jets) externes appartenant à leurs propres clients, déjà identifiés, et accepter des crypto-monnaies ou des jetons uniquement de tels portefeuilles. Les établissements assujettis à la FINMA ne peuvent pas recevoir de jetons de clients d'autres établissements ni en envoyer à des clients d'autres établissements. Cette règle s'applique tant que les données sur l'expéditeur ou le destinataire ne pourront pas être transmises de façon fiable dans le système de paiement concerné⁵⁹. Par ailleurs, à partir du 1^{er} janvier 2021, le seuil pour la vérification de l'identité du cocontractant lors d'une opération de change ou lorsque plusieurs opérations de change en monnaie virtuelle paraissent liées entre elles a été abaissé de 5000 francs à 1000 francs (art. 51a OBA-FINMA), conformément aux exigences relatives à la Recommandation 15 du GAFI. Ces règles ont été reprises par les OAR qui comptent des prestataires de services en crypto-monnaies parmi leurs affiliés.

En outre, constatant depuis 2018 l'augmentation de projets fondés sur la technologie de la *blockchain* destinés à créer des jetons dits *stablecoins*, la FINMA a publié en septembre 2019 un complément à son guide pratique sur les ICO, qui précise la façon dont elle appréhende ces nouveaux types de crypto-assets⁶⁰. Les projets qui y recourent ont le plus souvent pour but de limiter la volatilité habituelle des prix des jetons de paiement (tels que le bitcoin) en adossant le jeton à des actifs (p. ex. devises fiat, matières premières, immeubles ou valeurs mobilières). Dans le complément à son guide pratique sur les ICO, la FINMA fournit quelques indications sur la manière dont elle évalue ces *stablecoins* du point de vue du droit et de la pratique de la surveillance helvétique et crée ainsi de la transparence à l'égard des acteurs des marchés financiers. En ce qui concerne la classification des *stablecoins* selon le droit suisse des marchés financiers, la FINMA suit le principe de la neutralité à l'égard de la technologie. Dans le cadre de son appréciation, la FINMA met l'accent sur la fonction économique et le but visé par un jeton (*substance over form*) et tient compte de la législation existante en la matière, ainsi que des particularités du cas d'espèce (*same risks, same rules*). La structure concrète des *stablecoins* diffère fortement en fonction du type d'actifs auxquels le jeton est adossé et des droits conférés au détenteur du jeton, différentes exigences prudentielles peuvent s'imposer⁶¹. Il existe des points de jonction avec les lois régissant les marchés financiers, surtout dans les domaines de la lutte contre le blanchiment d'argent et du négoce de valeurs mobilières. Dès lors que les *stablecoins* ont souvent pour but d'offrir un moyen de paiement, l'application de la LBA est très fréquente. La loi sur les banques, celle sur les placements collectifs de capitaux et celle sur l'infrastructure des marchés financiers s'appliquent également dans nombre de cas⁶².

3.9. Loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger (LVP)

Les demandes de restitution des fonds acquis de manière illicite par des PPE sont devenues un sujet d'intérêt mondial au moins depuis le printemps arabe de 2011. Fin 2015, le Parlement a approuvé dans ce contexte une loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP)⁶³. Cette loi peut s'appliquer dans des situations extraordinaires, lorsque des dirigeants à l'étranger se sont enrichis illicitement. Elle prévoit des mesures ciblées pour soutenir la coopération

⁵⁹ FINMA, [Communication FINMA sur la surveillance 02/2019. Trafic des paiements sur la blockchain](#), 26 août 2019, p. 3.

⁶⁰ FINMA, [Complément au guide pratique pour les questions d'assujettissement concernant les initial coin offerings \(ICO\)](#), septembre 2019.

⁶¹ *Ibid.*, annexe 2

⁶² FINMA, [La FINMA prend position sur les "stablecoins"](#), 11 septembre 2019.

⁶³ *Loi fédérale du 18 décembre 2015 sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger (LVP ; RS 196.1)*.

dans le cadre de l'entraide judiciaire avec un État étranger (blocage préventif des valeurs patrimoniales par la Suisse en cas de chute soudaine d'un régime) ainsi que dans des cas spécifiques, lorsque la procédure d'entraide judiciaire est vouée à l'échec (procédure administrative en vue d'une éventuelle confiscation et restitution des valeurs patrimoniales). En bloquant les valeurs patrimoniales des potentats déchus, la LVP donne aux nouvelles autorités de l'État d'origine du temps pour enquêter dans les meilleures conditions possibles sur des infractions pénales qui pourraient être un préalable au blanchiment d'argent (p. ex. corruption et détournement de fonds publics). La LVP contribue donc indirectement à lutter contre le blanchiment d'argent.

4. Modification des risques depuis 2015

Bien que les principaux risques de blanchiment d'argent en Suisse n'aient guère évolué depuis 2015 et que des mesures aient été adoptées pour les atténuer, il existe certains domaines d'activités financières ou de criminalité économique pour lesquels des menaces nouvelles sont apparues, qui présentent un risque qui a évolué pendant la période sous revue ou qui n'ont pas été pris en compte dans les rapports d'analyse des risques précédents et pour lesquels, partant, il n'est pas possible de tirer de conclusions quant au risque qu'ils représentent.

Un domaine pour lequel il n'est pas encore possible de tirer de conclusions est le financement de la prolifération d'armes de destruction massive, qui n'a été abordé ni dans le rapport NRA 2015, ni dans les rapports sectoriels successifs. Le GAFI a révisé son standard en la matière en 2020 et demande désormais expressément aux États membres de procéder à une analyse du risque de financement de la prolifération. La nécessité de se pencher précisément sur cette question et d'effectuer une étude spécifique à son propos devra être évaluée. Une telle étude sort cependant du cadre du présent rapport. Un autre domaine qui n'a pas pu être évalué dans le cadre du rapport NRA 2015 est le risque de blanchiment d'argent associé au délit fiscal qualifié, qui n'est devenu un crime, et partant une infraction préalable qu'au 1^{er} janvier 2016. Cette fraude à la fiscalité directe relève par ailleurs de la problématique complexe des infractions fiscales en général. Il conviendra d'évaluer si elle mérite de faire l'objet d'une analyse détaillée, qu'il n'est pas approprié de mener dans le cadre du présent rapport. Néanmoins, comme cela a été mentionné au chapitre 3.4, la Suisse a adopté plusieurs mesures qui contribuent notamment à limiter le risque de blanchiment d'argent dans ce domaine.

Exposés ci-après de manière approfondie, les domaines affichant des développements récents sont les casinos en ligne, le financement du terrorisme et les crypto-monnaies. Le risque de blanchiment d'argent associé aux casinos en ligne est difficile à mesurer. La levée de leur interdiction en Suisse par la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAR)⁶⁴ ouvre également la possibilité de leur utilisation à des fins de blanchiment d'argent. Mais les premiers casinos en ligne suisses ont débuté leurs activités à l'été 2019, de sorte qu'il est trop tôt pour évaluer le risque de blanchiment d'argent qui leur est associé pendant la période sous revue. Le premier paragraphe de ce chapitre expose cependant le cadre législatif et réglementaire prévu pour l'atténuer. En revanche, l'analyse du risque de blanchiment d'argent associé aux crypto-monnaies et du risque de financement du terrorisme doit tenir compte d'évolutions notables survenues dans ces deux domaines.

4.1. Casinos en ligne

Le rapport NRA 2015 évaluait le risque de blanchiment d'argent associé aux maisons de jeux comme faible et soulignait que les principaux risques identifiés dans ce secteur à l'échelle internationale concernaient les casinos en ligne, qui étaient alors interdits en Suisse. La LJAr, qui remplace les lois précédentes sur les maisons de jeu, est revenue sur cette interdiction. Elle donne la possibilité aux 21 maisons de jeux disposant déjà d'une concession terrestre de demander, à partir du 1^{er} juillet 2019, l'extension de celle-ci à l'exploitation de jeux de casino en ligne.

En autorisant l'exploitation de jeux de casino en ligne sur le territoire helvétique, le législateur a également mis en place des outils législatifs à même de restreindre les menaces que cette nouvelle forme de transactions financières pourrait occasionner, notamment dans le domaine du blanchiment d'argent. Une extension de concession est accordée par le Conseil fédéral sur

⁶⁴ Loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent ([LJAR ; RS 935.51](#)).

préavis de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) lorsque toutes les conditions sont remplies. Ces conditions correspondent pour l'essentiel à celles qui régissent l'octroi ordinaire d'une concession. L'art. 68 LJAR règle les obligations de diligence particulières pour les jeux en ligne dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent. Il donne compétence à la CFMJ de fixer les sommes des mises mensuelles et des gains, ponctuels ou cumulés, considérés comme importants et réclamant l'identification des joueurs. La CFMJ a concrétisé sur la base de cet article les obligations de diligence des casinos en ligne, en révisant, également au 1^{er} janvier 2019, son ordonnance concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (OBA-CFMJ). L'art. 3 OBA-CFMJ fixe notamment le seuil d'identification et d'enregistrement du joueur à 4000 francs en l'espace de 24 heures, en cas de versements sur le compte du joueur ou sur le compte de paiement.

La création d'un compte joueur auprès d'un casino en ligne se fait en plusieurs étapes. Un compte joueur provisoire peut être ouvert par l'exploitant si les informations contenues aux art. 47, al. 3, 48 et 52, al. 1, de l'ordonnance sur les jeux d'argent (OJAR)⁶⁵ sont fournies par le joueur (nom, prénom, date de naissance et adresse de domicile/résidence en Suisse, joueur majeur, pas d'interdiction ou d'exclusion des jeux et finalement absence d'élément concret indiquant que les informations fournies ne sont pas conformes à la réalité). La somme totale des versements du joueur ne peut pas dépasser 1000 francs et celui-ci ne peut pas retirer ses gains tant que le compte client définitif n'est pas créé.

Un mois après l'ouverture provisoire du compte au plus tard, l'exploitant doit vérifier l'identité du joueur conformément à l'art. 49 OJAR. Si le joueur remplit les conditions fixées à l'art. 47, al. 3, OJAR son compte joueur devient alors définitif. L'exploitant doit ainsi, conformément aux art. 49 et 52, al. 2, OJAR, s'assurer que son client ne dispose que d'un seul compte joueur, se faire remettre une copie d'une pièce de légitimation officielle et vérifier une nouvelle fois les informations fournies lors de la création du compte provisoire.

Dès que le volume de transactions dépasse le seuil de 4000 francs prévu à l'art. 3 OBA-CFMJ, l'exploitant procède à une identification de l'ayant droit économique et à l'enregistrement du joueur selon les art. 7 et 8 OBA-CFMJ. Au surplus, conformément à l'art. 50, al. 2, OJAR, le retrait des gains et des avoirs déposés sur le compte joueur ne peut s'effectuer que par virement sur un compte de paiement libellé au nom de ce même joueur.

La maison de jeu remplit son obligation d'enregistrement des transactions dans le domaine des jeux en ligne en recueillant les données visées à l'art. 39 OMJ-DFJP⁶⁶. Ces données comprennent le détail des transactions effectuées par le joueur, ainsi que des informations sur son activité de jeu, notamment le type et la version de jeu, la date et l'heure du début et de la fin de sa session de jeu.

Ces informations sont également enregistrées dans un dispositif d'enregistrement des données (DED) situé sur le territoire helvétique, conformément aux prescriptions de l'art. 60 OJAR. Selon l'art. 61 OJAR, toutes les informations y sont conservées pour une durée de 5 ans à compter du versement de l'impôt sur les maisons de jeu. Ces données sont également transmises en temps réel à une base de données mise en place par la CFMJ. Cette dernière dispose ainsi d'un outil de contrôle du respect par les maisons de jeu de leurs obligations.

La mise en place par les maisons de jeu d'alertes et de contrôles automatisés en relation avec les informations enregistrées dans le DED facilite l'application de l'art. 15 OBA-CFMJ (art. 6, al. 2, let. c, LBA) quant à la détection des transactions comportant un risque accru et atténué

⁶⁵ Ordonnance du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent ([OJAR ; RS 935.511](#)).

⁶⁶ Ordonnance du 7 novembre 2018 du DFJP sur les maisons de jeu ([OMJ-DFJP ; RS 935.511.1](#)).

le risque de blanchiment d'argent.

L'art. 15, al. 2, OBA-CFMJ précise les cas comportant un risque accru pour lesquels les maisons de jeu doivent clarifier l'arrière-plan et le but de la transaction financière selon l'art. 6, al. 2, OBA-CFMJ. À cette fin, un compte joueur peut être bloqué de manière provisoire jusqu'à l'obtention de certains documents (par exemple formulaire concernant l'ayant droit économique, extraits de compte bancaire ou documents fiscaux).

Finalement, les casinos en ligne, tout comme les casinos terrestres, ont l'obligation de communiquer les cas de suspicions de blanchiment d'argent au MROS conformément à l'art. 9 de la loi sur le blanchiment d'argent.

Les bases légales mises en place par le législateur contribuent à réduire le risque de blanchiment d'argent et permettent la détection des transactions suspectes. De plus, le suivi des transactions mis en place permet de reconstituer les flux financiers en cas de suspicion de blanchiment d'argent.

Au 31 décembre 2019, quatre maisons de jeu disposaient d'une extension de concession, obtenue entre juillet et octobre de la même année. Le produit brut des jeux (PBJ) en ligne de ces quatre établissements s'élevait fin 2019 à environ CHF 23 millions, soit une somme modeste, par rapport au PBJ des casinos terrestres qui, en 2019, s'est élevé à environ CHF 742.5 millions⁶⁷. Si ces chiffres incitent à penser que, pour l'instant, les risques de blanchiment d'argent associés aux casinos en ligne sont faibles, le caractère récent de cette légalisation et de l'ouverture de telles activités interdit de tirer des conclusions définitives.

4.2. Financement du terrorisme

L'évolution de la notion même de financement du terrorisme soulignée plus haut (cf. *supra* 2.4.7) explique qu'entre 2015 et 2019, le nombre de communications adressées au MROS pour des soupçons de cette nature ait augmenté. Alors que pendant la période 2004-2014, le MROS recevait environ treize communications par an pour des tels faits, il en a reçu 341 entre 2015 et 2019, soit une moyenne de 68,2 par an.

Dans 74 % des cas, les relations d'affaires signalées pour soupçon de financement du terrorisme sont ouvertes au nom de personnes physiques. Dans environ deux cas sur trois, celles-ci sont domiciliés en Suisse. Les transactions effectuées par ces particuliers consistent souvent en de petits montants transmis vers des pays à risque en faveur de comptes personnels. Les *money transmitters* sont à l'origine de près de 22,5 % de telles communications, contre 73 % pour les banques. Dans quelques cas, les montants en jeu sont considérables et peuvent atteindre plusieurs millions. C'est par exemple le cas lorsque les comptes communiqués appartiennent à de riches individus soupçonnés de soutenir financièrement des organisations terroristes dans leur pays d'origine. Dans un quart des cas, les relations d'affaires signalées sont ouvertes au nom de personnes morales, parmi lesquelles des organismes à but non lucratifs, dont la vulnérabilité en la matière a déjà été soulignée en 2015. Dans quelques cas, les relations signalées sont celles de sociétés opérationnelles ou de sociétés de domicile.

Sur les 341 communications de soupçons de financement du terrorisme reçues par le MROS entre 2015 et 2019, 115 ont été transmises aux autorités de poursuite pénale (dont 84 au Ministère public de la Confédération et 31 aux Ministères publics des cantons). Les autorités de poursuite pénale ont ouvert une procédure dans 55 de ces 115 cas transmis. Dix procédures ouvertes se sont soldées par une ordonnance de non-lieu. Dans 28 cas, une procédure a été ouverte ou la communication de soupçons a été intégrée à une procédure existante,

⁶⁷ Commission fédérale des maisons de jeu, [Rapport annuel de la Commission fédérale des maisons de jeu](#), 2019, pp. 20-21.

mais pas pour financement du terrorisme ou pour une infraction à l'interdiction des groupes « État islamique » et « Al-Qaïda ». Dans dix cas, une procédure a été ouverte pour financement du terrorisme ou pour infraction à la loi fédérale interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » et les organisations apparentées. Six procédures pénales ont été suspendues, et une communication est encore en cours d'évaluation. Dans les dix cas ayant fait l'objet d'une ouverture de procédure pénale pour soupçons de financement du terrorisme ou d'infraction à la loi fédérale susmentionnée, la relation d'affaires était déjà clôturée au moment de la communication au MROS ou présentait un solde nul. Dans trois des cas, le solde était compris entre 0 et 500 francs. Dans un cas, il se montait à 4 082 francs ; dans un autre, à 12 044 francs et dans un troisième, à 21 699 francs.

En plus des cas identifiés ci-dessus en lien avec des communications MROS, les autorités de poursuite pénale ont ouvert, durant la période de 2015 à 2019, 92 procédures en lien avec le soutien financier à une organisation criminelle dans un contexte global de terrorisme. Ces procédures avaient pour source des rapports de police et des plaintes.

Lors de leurs investigations sur des cas relatifs au financement du terrorisme, les autorités de poursuite pénale doivent relever des défis déjà connus et généralement similaires qui portent sur l'origine des fonds, les circuits de transfert, les bénéficiaires et le but des paiements.

Il convient tout d'abord de noter que les montants liés au financement du terrorisme sont en général inférieurs à ceux des cas de blanchiment d'argent. Plus difficiles à identifier et à suivre, les faibles montants ne sont pas immédiatement soupçonnés d'être destinés à des structures criminelles. De plus, les fonds proviennent en général de sources et de revenus licites.

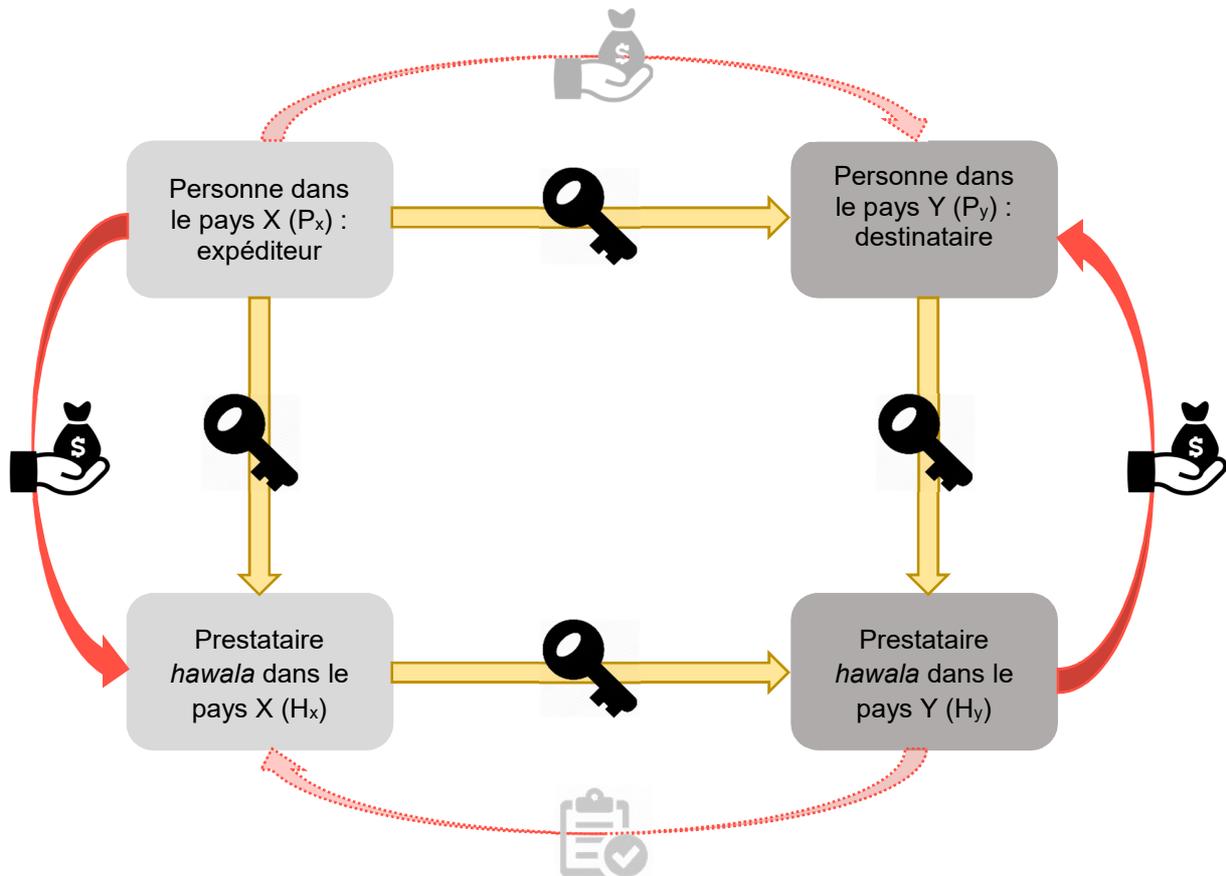
De manière générale, les autorités de poursuite pénale ont été confrontées par le passé, en particulier entre 2015 et 2019, à trois phénomènes inhérents au financement du terrorisme : le transfert de fonds vers des zones de conflit par l'intermédiaire de *money transmitters*, des réseaux de soutien en Suisse et dans des États tiers, ainsi que des réseaux de *hawala* servant de systèmes de virement informels.

Les paiements exécutés vers un pays à risque (p. ex. Turquie, Liban) via des *money transmitters* constituent un *premier* phénomène attirant l'attention des autorités suisses de poursuite pénale. Ils sont probablement destinés à des personnes soupçonnées d'appartenir à des organisations terroristes en Syrie ou en Irak, par exemple, ou de les soutenir. Les destinataires présumés de ces paiements sont, par exemple, des candidats au djihad qui ont quitté la Suisse pour se rendre dans une zone de guerre. Plusieurs personnes de leur entourage proche leur transfèrent fréquemment des fonds dans un pays à risque. Ceux-ci y sont vraisemblablement utilisés pour permettre aux candidats au djihad (et à leurs enfants) de fuir la captivité ou de rémunérer des passeurs qui leur feront franchir la frontière entre la Syrie et la Turquie, par exemple.

Dans le *deuxième* phénomène aussi, les investigations portent sur les transferts de fonds par l'intermédiaire de *money transmitters*. En l'espèce, les bénéficiaires ne sont pas dans un pays à risque, mais disposent d'un bon réseau relationnel dans les différents milieux islamistes, ethniques ou nationalistes violents de leur pays d'origine ainsi que dans la diaspora implantée en Suisse. Il est plus difficile de relier le bénéficiaire à une organisation précise, car ses contacts avec les groupes terroristes sont organisés à travers des réseaux étendus qui ont de vastes ramifications. Toutefois, dans leur pays d'origine, ces personnes sont aussi souvent surveillées par les autorités de sécurité. En Suisse, les investigations portent la plupart du temps sur des paiements exécutés à un suspect à l'étranger par différentes personnes issues des milieux susmentionnés, qui partagent souvent des liens d'amitié.

Les enquêtes relatives au *troisième* phénomène concernent moins les bénéficiaires et davantage les systèmes de virement, qui jouent un rôle essentiel dans la dissimulation des premiers

ou de l'utilisation prévue des fonds. Les investigations réalisées dans le cadre de procédures pénales liées au terrorisme ont permis d'identifier des personnes ou des réseaux qui font supposément partie de systèmes de virement informels et transnationaux. On peut citer comme exemple les réseaux dits de *hawala* : une personne située dans le pays X (P_x) remet à un *hawaladar* (prestataire *hawala*) du même pays (H_x) le montant qu'elle souhaite transférer à une personne dans le pays Y (P_y). P_x communique également à H_x un mot de passe qu'il a lui-même défini. H_x prend alors contact avec un *hawaladar* de confiance dans le pays Y (H_y) et l'informe du mot de passe convenu avec P_x . H_y verse le montant à P_y après que celui-ci lui a donné le mot de passe que P_x a également transmis à P_y . Il n'y a donc eu aucun flux financier entre P_x et P_y ou entre H_x et H_y . Ce dernier a néanmoins désormais une créance ouverte auprès de H_x . De plus, tous deux ont perçu un émoulement pour leurs services.



Graphique : Analyse criminelle de la Police judiciaire fédérale (PJF)

Les services de *hawala* ne sont pas illégaux, à condition que l'activité d'intermédiation financière soit déclarée. Les paiements exécutés dans ces réseaux informels ne sont guère traçables. Les autorités de poursuite pénale découvrent ces réseaux ou leurs composantes uniquement lorsqu'elles ont accès, par exemple, à la correspondance personnelle d'un individu avec des acteurs de ces réseaux. Les intermédiaires financiers informels ne jouent pas seulement un rôle dans le système de *hawala*. Ils servent également à dissimuler le but ou l'utilisation prévue d'un paiement dans d'autres transactions qui restent dans les canaux financiers officiels. Plusieurs réseaux interagissent alors, empêchant le traçage d'un paiement.

Par ailleurs, lors d'enquêtes terroristes ne résultant pas en premier lieu de soupçons de financement du terrorisme, les autorités de poursuite pénale découvrent souvent des indices de collectes de dons effectuées dans l'entourage proche d'une personne qui pourraient bénéficier à des réseaux terroristes. Il s'agit la plupart du temps de montants peu élevés qui ont été reçus en liquide dans la majorité des cas. On suggère également aux donateurs qu'ils honorent une obligation religieuse à travers leurs paiements. Les collecteurs des dons peuvent ainsi obtenir

des fonds de personnes qui s'opposent aux actes ou structures terroristes et croient effectivement faire une bonne action avec leur don. En outre, la référence à des normes religieuses leur permet de dissimuler l'utilisation prévue des fonds et entrave l'action des autorités de poursuite pénale souhaitant prouver le caractère illicite d'un paiement. Le numéraire ainsi récolté est transféré par différents agents, ce qui complique encore le traçage. Sur les forums de discussion, les enquêteurs trouvent aussi des appels aux dons qui ont été relayés et qui proviennent de l'entourage proche d'une organisation terroriste. Par exemple, des personnes faisant l'objet d'une procédure pénale pour terrorisme ont transféré un appel aux dons en faveur de femmes de l'État islamique qui sont internées dans des camps de prisonniers en Syrie. Ces appels aux dons comportent également des informations sur la manière d'effectuer le plus discrètement possible un paiement à une organisation terroriste pour qu'il n'éveille les soupçons ni des services de compliance des prestataires de services financiers ni des autorités de poursuite pénale (p. ex. aucune mention de termes arabes ou islamiques).

Pour tous les phénomènes cités, l'un des défis majeurs consiste à prouver qu'un paiement bénéficie effectivement sur place à des organisations terroristes ou à des personnes qui en sont membres. La collecte de preuves utilisables devant les tribunaux se révèle particulièrement difficile dans le pays de destination d'un paiement (*battlefield evidence*). De plus, les autorités judiciaires des pays à risque coopèrent souvent peu en cas de demandes d'entraide judiciaire. En outre, il est souvent compliqué de démontrer qu'une personne faisant un paiement ou un don en Suisse savait que les fonds profiteraient à une organisation terroriste. Cela est presque impossible lorsque cette personne peut établir de manière crédible qu'elle a fait un don pour honorer une obligation religieuse ou à des fins humanitaires. Les structures complexes ou hybrides des organisations bénéficiaires représentent elles aussi un défi supplémentaire. Même si une organisation précise peut être identifiée, il est difficile de prouver qu'elle ou que certains de ses membres soutiennent des activités terroristes.

Les dispositions de l'art. 260^{quinquies} CP restent d'application difficile, notamment lorsqu'il s'agit de démontrer l'intention. L'adoption récente des art. 260^{ter} et 260^{sexies} CP ainsi que de l'art. 74 LRens⁶⁸, qui constituent les dispositions principales à appliquer en matière de financement du terrorisme, devraient néanmoins contribuer à améliorer la situation et faciliter le travail des autorités de poursuite pénale.

Cette problématique révèle le rôle que jouent les réseaux relationnels dans le financement du terrorisme. Certes, ceux-ci utilisent aussi les canaux officiels de transfert de fonds, mais ils opèrent souvent au moins en partie hors de l'infrastructure financière officielle. Par conséquent, les lois concernant la lutte contre les délits financiers sont moins déterminantes pour les investigations relatives au financement du terrorisme et pour l'identification d'éventuels paiements illicites que celles qui punissent de manière générale les organisations terroristes et leur soutien. Les autorités de poursuite pénale ne découvrent des opérations de collecte, des paiements douteux ou des personnes faisant potentiellement partie de réseaux de virement informels qu'en enquêtant dans l'entourage d'une personne qui, par exemple, est soupçonnée de propagande en faveur des groupes interdits que sont l'État islamique et Al-Qaïda. Les investigations concernant la lutte contre le financement du terrorisme devraient mettre l'accent sur ces réseaux. La coopération internationale est ici primordiale, car ceux-ci ont généralement des ramifications transnationales. Les connaissances des autorités de poursuite pénale sur ces structures sont encore trop lacunaires pour déterminer dans quelle mesure ces systèmes sont implantés en Suisse.

⁶⁸ Cf ch. 3.5 ci-dessus pour les détails.

4.3. Crypto-monnaies

Il est difficile d'évaluer si la menace importante de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme liés aux crypto-monnaies et aux VASP, de même que les vulnérabilités de la Suisse à leur égard, ont évolué depuis la publication du rapport sectoriel qui leur a été consacré. En revanche, de nouveaux facteurs de risque sont apparus, liés à l'évolution technologique constante qui caractérise ce secteur d'activités, et à la popularité croissante de ce type de moyen de paiement.

D'après l'appréciation du GAFI⁶⁹, les *stablecoins*, qui connaissent un développement important depuis 2018, présentent des risques similaires à ceux associés aux autres crypto-monnaies, dans la mesure où ils sont caractérisés par le même anonymat et qu'ils se prêtent également à des transactions *peer-to-peer* entre *non custody wallet*, c'est-à-dire entre des services qui ne sont ni officiellement enregistrés ni soumis à une surveillance. En outre, comme les *stablecoins* stimulent l'innovation et l'efficacité financières et favorisent l'inclusion financière tout en diminuant le risque lié à la volatilité de leur cours, ils pourraient faire l'objet d'une adoption en masse à l'échelle mondiale, en particulier lorsqu'ils sont parrainés par de grandes entreprises technologiques, de télécommunications ou des établissements financiers, ce qui constitue un important facteur de risque.

Ces dernières années ont été caractérisées par le développement de nouveaux modèles commerciaux décentralisés qui recourent aux crypto-monnaies, dans lesquels l'attribution traditionnelle des responsabilités d'intermédiaire financier est difficile à déterminer. Au lieu et à la place d'un prestataire financier unique, leurs applications sont exploitées de manière décentralisées moyennant des systèmes DLT (*distributed ledger technology*, soit technologie des registres distribués) à accès ouvert qui offrent les services traditionnels des marchés financiers. Il s'agit par exemple du dépôt, du change et du commerce de jetons. Avec de tels modèles, il est en règle générale difficile de déterminer un opérateur. En outre, certaines activités sont divisées en de nombreuses composantes, ce qui rend encore plus difficile la classification du service nécessitant une autorisation d'exercer dans son ensemble.

Par ailleurs, ces innovations technologiques interviennent dans un environnement général marqué par une croissance spectaculaire de la circulation des crypto-monnaies. D'après les estimations de certains acteurs du secteur, le volume quotidien des échanges en crypto-monnaies au niveau mondial, qui s'établissait à environ dix milliards de dollars en décembre 2018, a été multiplié entre cinq et dix fois en une année⁷⁰, tandis que l'une des plateformes d'échanges en crypto-monnaies les plus importantes à l'échelle mondiale a vu le nombre de ces clients augmenter de cinq millions entre 2019 et 2020⁷¹. Ces développements sont également visibles en Suisse. La croissance du secteur des crypto-monnaies qui forme notamment la « Crypto Valley » helvétique est par exemple illustrée par l'augmentation du nombre de VASP affiliés à des OAR, qui sont passés de deux à 82 en trois ans, et de banques soumises à la surveillance de la FINMA qui offrent désormais également des services en crypto-monnaies : il y en a six à l'été 2021, alors qu'il n'y en avait aucune en 2018. Une étude estime que les cinquante entreprises les plus importantes de la « Crypto Valley » représenteraient près de 20 % de la capitalisation du marché du secteur des crypto-monnaies à l'échelle mondiale⁷².

⁶⁹ GAFI, [Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors on so called Stablecoins](#), juin 2020, pp. 7-9.

⁷⁰ CoinMarketCap, [Total Cryptocurrency Market Cap](#).

⁷¹ DI SALVO, Mathew, [Crypto exchange Coinbase discloses how many users it has](#), 26 juillet 2020.

⁷² Fintechnews Switzerland, [New Top 50 Crypto Valley Swiss Blockchain List - the Largest and Most important Companies](#), 24 janvier 2019.

Caractérisées par de telles innovations technologiques et par une popularisation croissante, les crypto-monnaies pourraient en conséquence également offrir de nouvelles opportunités aux criminels désireux de les utiliser pour blanchir leurs avoirs mal acquis ou pour financer des actes ou des organisations terroristes. Plusieurs études menées par des entreprises du secteur estiment que le montant des valeurs et le nombre de transactions dont l'arrière-plan est criminel croissent⁷³. Le GAFI attire l'attention sur les risques nouveaux qui émergent en lien avec les crypto-monnaies et recommande de les examiner avec soin⁷⁴. Dans un rapport récent, il incite en outre les États membres à améliorer la mise en œuvre du standard qu'il a élaboré à ce sujet⁷⁵. Le Royaume-Uni quant à lui estime que sur son territoire le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme qui leur est associé a augmenté entre 2017 et 2020⁷⁶, tandis que dans plusieurs pays, les CRF constatent une augmentation du nombre de communications de soupçons en lien avec des crypto-assets⁷⁷ et que la Commission européenne a présenté le 20 juillet 2021 des propositions législatives destinées à renforcer les règles de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans ce domaine dans le domaine des crypto-assets⁷⁸.

En Suisse également une augmentation des communications en lien avec des crypto-monnaies est constatée par le MROS. Elles proviennent autant de VASP domiciliés en Suisse que d'intermédiaires financiers traditionnels, dont les soupçons sont de plus en plus fréquemment alimentés par des transactions ou des relations d'affaires en lien avec des crypto-monnaies. On constate cependant que seul un petit nombre de VASP enregistrés en Suisse adressent des communications de soupçons, de sorte qu'il est difficile d'évaluer dans quelle mesure l'augmentation des communications reflète l'évolution des risques. Il n'existe pas de données statistiques sur le volume des échanges entre monnaies fiat et crypto-monnaies ou sur l'ampleur exacte des flux financiers en lien avec les crypto-monnaies au niveau international. On ne sait pas non plus quelles sont les sommes d'argent qui quittent la place financière suisse et à combien s'élèvent les flux entrants qui ont un lien avec les crypto-monnaies. Si les risques dans ce secteur d'activités semblent importants, il est donc difficile de les mesurer précisément.

Pour atténuer les risques, une ordonnance législative est entrée en vigueur le 1^{er} août 2021⁷⁹. Elle tient compte du risque lié aux systèmes décentralisés et modifie en conséquence les critères d'assujettissement à la LBA. Le développement de nouveaux modèles commerciaux en crypto-monnaies rend de plus en plus difficile l'identification des institutions ou des personnes disposant d'un pouvoir de disposition sur les avoirs en jeu. Cela risque de créer une différence de traitement entre ces différents acteurs. Dès lors, considérer le pouvoir de disposition comme seul critère décisif pour distinguer les fournisseurs de services financiers soumis à la LBA de ceux qui ne le sont pas ne semble plus adéquat. Pour pallier cette difficulté, le législateur a décidé de soumettre à la LBA tous les fournisseurs de services, dès lors qu'ils permettent le transfert de monnaies virtuelles dans le cadre d'une relation d'affaires durable. La solution proposée prend en compte les risques de blanchiment d'argent accrus dans ce domaine

⁷³ Chainalysis, [The 2020 State of Crypto Crime](#), janvier 2020 ; MCGUIRE, Michael, [Into the Web of Profit. Understanding the Growth of the Cybercrime Economy](#), s.l., Bromium Inc., avril 2018, p. 26 et 27.

⁷⁴ GAFI, [Lignes directrices de l'approche fondée sur les risques appliquée aux actifs virtuels et aux prestataires de services liés aux actifs virtuels](#), juin 2019.

⁷⁵ GAFI, [Second 12-Month Review of Revised FATF Standards - Virtual Assets and VASPs](#), juillet 2021.

⁷⁶ HM Treasury et Home Office, *National risk assessment...*, cit., p. 70 et seq

⁷⁷ FIU The Netherlands, [Annual Review 2018](#), mai 2019, p. 18 ; TRACFIN, *Rapport annuel d'activité*, cit. 2019, p. 26 ; FIU Germany, [Annual Report 2019](#), juin 2020, pp. 46-47.

⁷⁸ Commission européenne, [Vaincre la criminalité financière](#), 20 juillet 2021.

⁷⁹ *Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur l'adaptation du droit fédéral aux développements de la technologie des registres électroniques distribués (FF 2020 7559) ; ordonnance du 18 juin 2021 sur l'adaptation du droit fédéral aux développements de la technologie des registres électroniques distribués (RO 2021 400).*

et permet d'établir la pratique de manière plus claire et plus sûre que par le passé⁸⁰. Elle est aussi plus proche de la solution du droit européen qui assujettit à la réglementation sur la lutte contre le blanchiment d'argent les services permettant de déclencher les paiements, indépendamment d'un pouvoir de disposition.

Malgré cette ordonnance entrée en vigueur le 1^{er} août 2021, l'exposition économique et politique croissante de la Suisse en matière de crypto-monnaies, l'évolution rapide de ce secteur et les difficultés d'évaluation des risques qui lui sont associés, réclament un suivi attentif de la situation et pourraient rendre nécessaire une actualisation du rapport sectoriel consacré aux crypto-monnaies.

⁸⁰ Département fédéral des finances (DFF), [*Ordonnance du Conseil fédéral sur l'adaptation du droit fédéral aux développements de la technologie des registres électroniques distribués. Commentaires*](#), 18 juin 2021, p. 15, chap. 4.6, p. 11.

5. Conclusion

Important, le risque de blanchiment d'argent qui caractérise la Suisse n'a pas fondamentalement évolué depuis la publication du rapport NRA 2015. La Suisse reste surtout exposée au risque de blanchir des avoirs issus d'infractions préalables commises à l'étranger, conséquence d'une place financière très internationalisée. À cet égard, l'impact des grandes affaires internationales de blanchiment d'argent sur la Suisse, s'il a modifié en partie la mesure du risque appréhendé sur la base des communications de soupçons reçues par le MROS, a plutôt tendance à confirmer les conclusions du rapport NRA 2015 : ces affaires soulignent l'importance du risque associé à la corruption étrangère, la complexité des affaires de blanchiment d'argent supposé auxquelles doivent faire face les autorités chargées de le réprimer, les sommes considérables qui sont en jeu et la vulnérabilité des intermédiaires financiers les plus impliqués dans des activités financières internationales.

Néanmoins, malgré la continuité qui se dégage de la confrontation entre le risque constaté pendant les dernières années et celui qui avait été estimé en 2015, des évolutions sont perceptibles dans trois domaines : les casinos en ligne, le financement du terrorisme et les crypto-monnaies. La légalisation récente de casinos en ligne et l'ouverture des premiers d'entre eux en 2019 pourraient entraîner l'émergence d'un risque qu'il n'est pas encore possible d'évaluer précisément, tandis que le développement rapide du secteur des crypto-monnaies pourrait s'accompagner d'une évolution parallèle des risques de blanchiment d'argent. Du point de vue du financement du terrorisme, la seule évolution notable constatée consiste dans la prise en compte du financement de terroristes individuels et de voyageurs à motivation djihadiste, phénomène qui fait l'objet d'un suivi adéquat et précis de la part des autorités suisses. Par ailleurs, certains domaines comme le financement de la prolifération ou les infractions fiscales préalables n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation des risques qui leur sont associés.

Comme l'expose le troisième chapitre, l'arsenal réglementaire et juridique suisse destiné à combattre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme a été amélioré depuis 2015 pour combler les lacunes et les faiblesses identifiées, en particulier par l'adoption de plusieurs révisions législatives. Dans son rapport stratégique concernant la politique suisse en matière de marchés financiers publié en décembre 2020, le Conseil fédéral affirme que les autorités helvétiques continueront d'accorder la plus haute importance à un dispositif efficace de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et à examiner régulièrement les possibilités de l'améliorer.

Annexe : Tableau synoptique des recommandations formulées par les rapports d'analyse des risques publiés depuis 2015 et des modifications du système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme adoptées en conséquence

Rapport	Recommandations ou autres suggestions d'amélioration	Réalisation	Brève description des modalités de la réalisation	Loi modifiée
Rapport NRA 2015	Intensification du dialogue avec le secteur privé	Recommandation réalisée	-Création par le GCBF d'un groupe de contact avec le secteur privé, dont la première séance s'est tenue le 27 novembre 2015 -Sensibilisation par le MROS et la FINMA -La stratégie du MROS prévoit la mise sur pied d'un PPP.	
	Relevé de données et établissement de statistiques de portée nationale par le MPC	Recommandation réalisée	Le MPC a développé une plateforme informatique ainsi qu'un formulaire de saisie des données statistiques, à disposition de tous les ministères publics cantonaux. Cette plateforme permet la collecte de statistiques complètes et détaillées sur les enquêtes, les poursuites et les condamnations, sur les biens séquestrés ou confisqués, ainsi que sur les demandes d'entraide judiciaire internationale. Les statistiques du MPC sur l'entraide judiciaire ont également été harmonisées avec l'OFJ.	
	Systématisation de statistiques par les différents acteurs de la lutte contre le blanchiment d'argent et transmission de ces statistiques au MROS	<i>Réalisation en cours</i>	L'introduction d'un système informatisé de communication par le MROS en 2020 permet d'envisager des progrès dans le traitement statistique des informations qu'il reçoit. Toutefois, tous les acteurs suisses de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ne lui adressent pas les informations prévues dans la recommandation. Le MROS est en contact avec eux pour améliorer la transmission de ces informations.	
	Poursuite des analyses de risques	Recommandation réalisée	Publication de plusieurs rapports thématiques d'analyse des risques (cf. chapitre 1.2)	
	Accélération de l'introduction prévue d'un registre foncier national accessible à toutes les autorités impliquées dans la lutte anti-blanchiment d'argent, permettant l'identification des personnes et sociétés propriétaires d'immeubles en Suisse	En cours de réalisation partielle	La consultation des offices à propos du projet de modification de l'ordonnance sur le registre foncier (ORF) s'est achevée au 1 ^{er} février 2021. Le texte sera prochainement soumis au Parlement, mais il ne prévoit l'identification des propriétaires d'immeubles que par le recours au numéro AVS, ce qui exclut les propriétaires étrangers et les sociétés propriétaires.	ORF (RS 211.432.1)
	Renforcement de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations, notamment en la dotant de ressources supplémentaires	Recommandation réalisée	Augmentation des effectifs par vagues successives depuis 2015	
	Mise en œuvre rapide des recommandations du CDF dans le cadre de la stratégie du Conseil fédéral relative aux ports francs	Recommandation réalisée	-Définition par l'AFD d'une stratégie sur l'avenir des ports francs et EDO qui intègre la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme -Révision de toutes les autorisations d'exploitation des ports francs et EDO	

			<ul style="list-style-type: none"> -Révision des standards minimaux pour la tenue des inventaires des marchandises entreposées, qui incluent désormais le nom et l'adresse des propriétaires -Fréquence accrue des contrôles des marchandises entreposées qui engagent des mesures administratives à l'encontre des exploitants non conformes -Amélioration de l'accessibilité des informations grâce à une meilleure gestion informatique des inventaires -Modification de la loi sur les douanes (LD ; RS 631.0) et de l'ordonnance sur les douanes (OD ; RS 631.01) 	
	Modification du code des obligations concernant les règles comptables pour les sociétés actives dans l'extraction de matières premières en vue d'augmenter la transparence dans ce domaine et engagement international pour étendre ces règles à tout le secteur du négoce de matières premières	Recommandation partiellement réalisée	Le 19 juin 2020, le Parlement a adopté une modification du code des obligations (CO), qui impose aux entreprises suisses actives dans l'extraction de matières premières de publier les paiements qu'elles versent aux gouvernements ou autorités et entreprises publiques des pays où elles sont actives. Entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2021, cette mesure est en outre accompagnée d'une délégation au Conseil fédéral, qui peut décider d'étendre cette mesure à tout le secteur du négoce de matières premières. Le Conseil fédéral pourra ainsi la mettre en application dans le cadre d'une procédure harmonisée à l'échelle internationale.	CO (RS 220).
Rapport « Blanchiment d'argent et financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif »	Élargissement du devoir d'inscription au registre du commerce des associations et obligation de tenir une liste à jour des membres pour les associations inscrites au registre du commerce	Recommandation réalisée	Corolaire de la modification de la LBA adoptée le 19 mars 2021 par le Parlement, le code civil suisse (CC) est également modifié et inclut désormais l'obligation d'inscription au registre du commerce de toute association dont l'activité principale consiste à collecter ou distribuer des fonds à l'étranger. Cette modification impose également à ces associations de tenir une liste à jours de ses membres.	Art. 61, 61a et 69 CC (RS 210).
	Sensibilisation du secteur des organismes à but non lucratif, notamment par la publication d'une notice <i>ad hoc</i> par le GCBF	Recommandation partiellement réalisée	Bien que le GCBF n'ait pas encore publié la notice de sensibilisation des organismes à but non lucratif, comme le recommandait le rapport, le DFF a sensibilisé aux risques identifiés dans ce secteur les deux agences gouvernementales actives dans le financement et le soutien organisationnel aux organismes à but non lucratif, soit la DDC et le SECO, pour qu'elles en tiennent compte dans leurs activités, notamment dans les contrôles étendus qu'elles exercent sur l'activité des organismes à but non lucratif qu'elles soutiennent.	
Risque de blanchiment d'argent associé aux personnes morales	Soumission des activités de conseil à la fondation de sociétés de domicile et de trusts des avocats, notaires et fiduciaires à la LBA et prévision de sanctions en cas de manquement	Proposition examinée mais rejetée en phase parlementaire	Prévue par le projet de révision de la LBA destiné à adapter la législation helvétique en tenant compte de l'évaluation mutuelle de la Suisse par le GAFI, la soumission des activités de création et de gestion d'entreprises par les avocats et notaires, les fiduciaires et autres professionnels du conseil financier a été refusée par le Parlement.	
	Introduction d'un droit des autorités impliquées dans la lutte contre le blanchiment d'argent d'adres-	Proposition rejetée en phase parlementaire	Comme <i>supra</i> .	

	ser des demandes d'information aux avocats, notaires et fiduciaires à propos de leurs activités de conseil en matière de création de société			
	Introduction de sanctions pénales pour les manquements à l'obligation de tenir une liste complète et à jour des détenteurs de contrôle et ayants droit économiques des sociétés	Proposition retenue et réalisée	Cette disposition a été introduite en 2019, dans le cadre de l'adoption de la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales.	Art. 790a, al. 1 à 5, CO; art. 327a CP
	Introduction de sanctions pénales pour les actionnaires au porteur qui n'annoncent pas leurs titres à la société	Proposition retenue et réalisée	Cette disposition a été introduite en 2019, dans le cadre de l'adoption de la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales.	Art. 327 CP
	Accès direct de toutes les autorités aux registres des actionnaires des sociétés	Proposition prise en considération et rejetée	Examiné dans le cadre du projet de loi sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, il a été estimé que les dispositions légales existantes garantissent déjà la transparence à cet égard.	
	Introduction du droit pour le MROS d'adresser des demandes d'informations aux intermédiaires financiers sur la base de demandes d'information provenant de ses homologues étrangers	Proposition retenue et mise en application	Cette nouvelle prérogative du MROS a été introduite dans la LBA le 25 septembre 2020 et est entrée en vigueur le 1 ^{er} juillet 2021.	Art. 11a, al. 2 ^{bis} , LBA
Risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme par les crypto-assets et le <i>crowdfunding</i> ⁸¹	Engagement de la Suisse au sein du GAFI pour une harmonisation internationale des réglementations imposées aux sociétés actives dans le commerce et les transactions en crypto-monnaies	Recommandation réalisée	Engagement actif de la délégation suisse au GAFI au sein du groupe de travail <i>Policy and Development Group</i> .	
	Évaluation de l'opportunité de soumettre à la LBA les plateformes électroniques de collectes de fonds pour des tiers	Recommandation réalisée	L'opportunité de soumettre à la LBA les plateformes électroniques de collectes de fonds pour des tiers a été examinée et il a été conclu que leur nombre en Suisse et leurs chiffres d'affaires n'étaient pas suffisants pour justifier cette soumission.	
	Mention explicite dans la loi de l'émission de monnaies virtuelles assimilables à des moyens de paiement comme relevant de la LBA	Recommandation réalisée	L'ordonnance sur l'adaptation du droit fédéral aux développements de la technologie des registres électroniques distribués, adoptée le 18 juin 2021 et entrée en vigueur le 1 ^{er} août 2021, soumet expressément à la LBA les monnaies virtuelles qui sont utilisées effectivement ou selon l'intention de l'organisateur ou de l'émetteur comme moyens de paiement pour l'acquisition de marchandise ou de services ou qui servent à la transmission de fonds ou de valeurs.	Art. 4, al. 1bis, let. c, OBA

⁸¹ La plupart des recommandations émises sur la base de l'analyse des risques publiée dans ce rapport ont été formulées dans le rapport du Conseil fédéral du 14 décembre 2018 intitulé *Bases juridiques pour la distributed ledger technology et la blockchain en Suisse. État des lieux avec un accent sur le secteur financier*. Nous avons inclus dans le présent tableau les recommandations et autres suggestions d'amélioration relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent contenues dans ce rapport.

	Mention explicite dans la loi de la pratique de la FINMA selon laquelle les plateformes de négociation décentralisées pourvues d'un pouvoir de disposition sur les valeurs patrimoniales de tiers sont soumises à la LBA	Recommandation réalisée	L'ordonnance sur l'adaptation du droit fédéral aux développements de la technologie des registres électroniques distribués, adoptée le 18 juin 2021 et entrée en vigueur le 1 ^{er} août 2021, modifie l'OBA en y intégrant cette mention explicite. Cette ordonnance soumet à la LBA non seulement les plateformes de négociation décentralisées pourvues d'un pouvoir de disposition, mais également celles qui, sans disposer d'un pouvoir de disposition, permettent le transfert de monnaies virtuelles à des tiers, pour autant qu'elles entretiennent une relation d'affaires durable avec le cocontractant.	Art. 4, al. 1, let. b, OBA
La corruption comme infraction préalable au blanchiment d'argent	Modification du code des obligations concernant les règles comptables pour les sociétés actives dans l'extraction de matières premières en vue d'augmenter la transparence dans ce domaine et engagement international pour étendre ces règles à tout le secteur du négoce de matières premières	Suggestion partiellement réalisée	Cf. <i>supra</i> .	
	Introduction du droit pour le MROS d'adresser des demandes d'informations aux intermédiaires financiers sur la base de demandes d'information provenant de ses homologues étrangers	Suggestion retenue et réalisée	Cf. <i>supra</i> .	
	Soumission des activités de conseil à la fondation de sociétés de domicile et de trusts des avocats, notaires et fiduciaires à la LBA et prévision de sanction en cas de manquement	Suggestion rejetée	Cf. <i>supra</i> .	
Supervision des activités de négoce de matières premières sous l'angle du blanchiment d'argent	Mise en œuvre par le secteur privé des initiatives juridiquement non contraignantes visant à lutter contre la corruption	En cours de réalisation	Le 15 janvier 2020, le Conseil fédéral a adopté le plan d'action « Responsabilité sociétale des entreprises (RSE) » révisé entre 2020 et 2023, confirmant ainsi son engagement en faveur d'une conduite responsable des entreprises, y compris en matière de lutte contre la corruption.	
	Développement et adoption de lignes directrices sectorielles relatives aux devoirs de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent	En cours de réalisation	En 2020, le DFF/SIF a fixé un processus et un calendrier avec l'association faitière des négociants en matières premières en vue de l'élaboration des lignes directrices précitées.	
	Évaluation de l'étendue de l'obligation de communiquer des soupçons	Réalisation en cours	À l'automne 2020, le GCBF a décidé d'attendre l'issue de la discussion parlementaire relative à la définition du soupçon fondé qui justifie une communication au MROS selon l'art. 9, al. 1, let. a, LBA, pour évaluer l'opportunité d'étendre l'obligation de communiquer des négociants.	

	Engagement au niveau international en faveur de l'établissement d'un standard considérant comme à risque accru les relations d'affaires ouvertes avec des entreprises étatiques (SOE) ainsi qu'avec des sociétés entretenant elles-mêmes des relations commerciales avec des SOE	Réalisation en cours	La Suisse a engagé un dialogue avec les autres places importantes du négoce de matières premières pour envisager le développement d'une nouvelle approche commune fondée sur la connaissance des risques de corruption et de blanchiment dans ce secteur, de façon à les atténuer.	
	Améliorations du dispositif de lutte contre la corruption par la prise en compte des recommandations de l'OCDE en la matière	Partiellement mise en œuvre	Le rapport d'évaluation de la Suisse par l'OCDE à propos de la mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption estime que la Suisse a pleinement mis en œuvre 11 recommandations, partiellement mis en œuvre 18 recommandations et n'a pas mis en œuvre 17 recommandations.	
Escroquerie et hameçonnage en vue de l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur en tant qu'infractions préalables au blanchiment d'argent	Amélioration des statistiques criminelles en matière d'escroquerie	Réalisation en cours	Les phénomènes de cybercriminalité, dont les escroqueries numériques, sont détaillés dans la Statistique policière de la criminalité depuis 2020.	
	Poursuite de l'effort de sensibilisation du public	Recommandation réalisée ; réalisation en cours	Les sites Internet promus par les autorités de police cantonales et fédérales, créés bien avant la publication du rapport, ont accentué ces deux dernières années les mises en garde contre les escroqueries et contre les escroqueries sur Internet. Voir, par exemple, le site de la Prévention suisse de la criminalité (PSC – Prévention Suisse de la Criminalité (skppsc.ch)), promu par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police, ou celui de fedpol, notamment : Page d'accueil NCSC (admin.ch) .	

Bibliographie

Administration fédérale des douanes (AFD), [Faits et chiffres de l'AFD en 2021](#).

Arrêté fédéral du 25 septembre 2020 portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé, ([FF 2020 7651](#)).

Association suisse des banquiers, [Baromètre bancaire 2019. L'évolution conjoncturelle des banques en Suisse](#), août 2020.

Association suisse des banquiers, [Convention relative à l'obligation de diligence des banques \(CDB 20\)](#), 2020.

Banque nationale suisse, [Les banques en Suisse](#), 2019.

Cellule de renseignement financier du Grand-Duché de Luxembourg, [Rapport d'activité](#), 2019.

Chainalysis, [The State Of Crypto Crime](#), janvier 2020, p. 5.

Code civil suisse (Enregistrement de l'état civil et registre foncier), ([FF 2017 7475](#)).

Code civil suisse du 10 décembre 1907, ([CC, RS 210](#)).

Code pénal suisse du 21 décembre 1937, ([CP, RS 311.0](#)).

CoinMarketCap, [Total Market Capitalization and 24h Volume](#).

Commission européenne, [Vaincre la criminalité financière](#), 20 juillet 2021.

Commission fédérale des maisons de Jeux (CFMJ), [Rapport annuel de la Commission fédérale des maisons de jeu](#), 2019.

Conseil fédéral, *Message concernant la modification du code civil (enregistrement de l'état civil et registre foncier)*, 16 avril 2014, [FF 2014 3395](#).

Conseil fédéral, *Message relatif à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé*, 14 septembre 2018, [FF 2018 6469](#).

Conseil fédéral, [Bases juridiques pour la distributed ledger technology et la blockchain en Suisse - État des lieux avec un accent sur le secteur financier](#), 14 décembre 2018.

Conseil fédéral, [Supervision des activités de négoce de matières premières sous l'angle du blanchiment. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 17.4204 Seydoux-Christe du 14 décembre 2017](#), 26 février 2020.

Conseil fédéral, [Registre foncier : recherche d'immeubles sur tout le pays grâce au numéro AVS](#), 14 octobre 2020.

Contrôle fédéral des finances, [Ports francs et entrepôts douaniers ouverts : autorisations et activités de contrôle, numéro d'audit 12490](#), avril 2014.

Contrôle fédéral des finances, [Activités de surveillance auprès des ports francs et entrepôts douaniers ouverts - Administration fédérale des douanes, numéro d'audit 17458](#), juillet 2019.

Contrôle fédéral des finances, [Efficacité du contrôle des métaux précieux - Administration fédérale des douanes, numéro d'audit 19476](#), juin 2020.

Département fédéral des finances (DFF), [Ordonnance du Conseil fédéral sur l'adaptation du droit fédéral aux développements de la technologie des registres électroniques distribués. Commentaires](#), 18 juin 2021

DI SALVO, Mathew, [Crypto exchange Coinbase discloses how many users it has](#), 26 juillet 2020.

FINMA, [Circulaire 2011/1. Activité d'intermédiaire financier au sens de la LBA. Précisions concernant l'ordonnance sur le blanchiment d'argent \(OBA\)](#), 20 octobre 2010.

FINMA, [Guide pratique pour les questions d'assujettissement concernant les initial coin offerings \(ICO\)](#), 16 février 2018.

FINMA, [Communication FINMA sur la surveillance 02/2019. Trafic des paiements sur la blockchain](#), 26 août 2019.

FINMA, [Complément au guide pratique pour les questions d'assujettissement concernant les initial coin offerings \(ICO\)](#), septembre 2019.

FINMA, [La FINMA prend position sur les "stablecoins"](#), 11 septembre 2019.

FINMA, [Rapport annuel de la FINMA 2020](#).

Fintechnews Switzerland, [New Top 50 Crypto Valley Swiss Blockchain List - the Largest and Most important Companies](#), 24 janvier 2019.

FIU Germany, [Annual Report 2019](#), juin 2020.

FIU The Netherlands, [Annual Review 2018](#), mai 2019.

HM Treasury et Home Office, [National risk assessment of money laundering and terrorist financing](#), 2020.

Groupe d'action financière (GAFI), [National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment](#), 2013.

Groupe d'action financière (GAFI), [Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Suisse, Rapport d'évaluation mutuelle](#), décembre 2016.

Groupe d'action financière (GAFI), [Lignes directrices de l'approche fondée sur les risques appliquée aux actifs virtuels et aux prestataires de services liés aux actifs virtuels](#), juin 2019.

Groupe d'action financière (GAFI), [Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors on so called Stablecoins](#), juin 2020.

Groupe d'action financière (GAFI), [Second 12-Month Review of Revised FATF Standards - Virtual Assets and VASPs](#), juillet 2021.

GCBF, [Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse](#), 2015.

GCBF, [Blanchiment d'argent et financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif](#), juin 2017.

GCBF, [Risque de blanchiment d'argent associé aux personnes morales](#), novembre 2017.

GCBF, [Le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme par les crypto-assets et le crowdfunding](#), octobre 2018.

GCBF, [Rapport sur l'utilisation du numéraire et les risques inhérents d'utilisation abusive pour le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en Suisse](#), octobre 2018.

GCBF, [La corruption comme infraction préalable au blanchiment d'argent](#), juillet 2019.

GCBF, [Escroquerie et hameçonnage en vue de l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur en tant qu'infractions préalables au blanchiment d'argent](#), janvier 2020.

Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse, Livre cinquième : droit des obligations, ([CO ; RS 220](#)).

Loi fédérale du 20 juin 1933 sur le contrôle du commerce des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux (loi sur le contrôle des métaux précieux, [LCMP ; RS 941.31](#)).

Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale ([EIMP ; RS 351.1](#)).

Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ([LBA ; RS 955.0](#)).

Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur l'assistance administrative international en matière fiscale ([LAAF ; RS 651.1](#)).

Loi fédérale du 12 décembre 2014 interdisant les groupes « Al-Qaïd » et « État islamique » et les organisations apparentées ([RS 122](#)).

Loi fédérale du 12 décembre 2014 sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012 ([FF 2014 9465](#)).

Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement ([LRens ; RS 121](#)).

Loi fédérale du 18 décembre 2015 sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger ([LVP ; RS 196.1](#)).

Loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent ([LJAr ; RS 935.51](#)).

Loi fédérale du 21 juin 2019 sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (FF 2019 4313 et [RO 2019 3161](#)).

Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur l'adaptation du droit fédéral aux développements de la technologie des registres électroniques distribués ([FF 2020 7559](#)).

MCGUIRE, Michael, [Into the Web of Profit. Understanding the Growth of the Cybercrime Economy](#), s.l., Bromium Inc., avril 2018.

Ordonnance du 8 mai 1934 sur le contrôle du commerce des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux (ordonnance sur le contrôle des métaux précieux, [OCMP ; RS 941.311](#)).

Ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes ([OD ; RS 631.01](#)).

Ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier ([ORF ; RS 211.432.1](#)).

Ordonnance du 3 juin 2015 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier ([OBA-FINMA ; RS 955.033.0](#)).

Ordonnance du 24 juin 2015 de la Commission fédérale des maisons de jeu concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (ordonnance de la CFMJ sur le blanchiment d'argent, [OBA-CFMJ ; RS 955.021](#)).

Ordonnance du 11 novembre 2015 sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, (ordonnance sur le blanchiment d'argent, [OBA ; RS 955.01](#)).

Ordonnance du 7 novembre 2018 sur les jeux d'argent ([OJAr ; RS 935.511](#)).

Ordonnance du 7 novembre 2018 du DFJP sur les maisons de jeu ([OMJ-DFJP ; RS 935.511.1](#)).

Ordonnance du 18 juin 2021 sur l'adaptation du droit fédéral aux développements de la technologie des registres électroniques distribués ([RO 2021 400](#)).

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), [La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Rapport de phase 4 : Suisse](#), 15 mars 2018.

Organized Crimes and Corruption Reporting Project (OCCRP), [The Russian Laundromat Exposed](#), 20 mars 2017.

Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), [The Troika Laundromat](#), 4 mars 2019.

Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), [The Azerbaijani Laundromat](#), 4 septembre 2017.

Stabsstelle Financial Intelligence Unit [FIU] des Fürstentums Liechtenstein, [Jahresbericht 2019](#), 2020.

TRACFIN, [Rapport annuel d'activité](#), 2019.

Transparency International UK, [Hiding in plain sight. How UK companies are used to launder corrupt wealth](#), novembre 2017.