



La lutte contre la criminalité économique en Suisse

Perspectives d'audits et d'explorations de
thèmes pour le Contrôle fédéral des
finances



Impressum

Adresse de commande	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Bestelladresse	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne
Indirizzo di ordinazione	http://www.cdf.admin.ch
Order address	
Numéro de commande	1.14412.403.00133.08
Bestellnummer	
Numero di ordinazione	
Order number	
Complément d'informations	E-Mail: info@efk.admin.ch
Zusätzliche Informationen	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Texte original	Français
Originaltext	Französisch
Testo originale	Francese
Original text	French
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

La lutte contre la criminalité économique en Suisse

L'essentiel en bref

La criminalité économique fait peser des risques majeurs sur le fonctionnement des institutions et sur la réputation de la Suisse. En charge de la haute surveillance financière de la Confédération, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a entrepris un examen des problématiques qui touchent près d'une vingtaine d'entités de l'administration fédérale concernées par la lutte contre la criminalité économique. Pour la direction du CDF, il s'agissait d'identifier des thèmes d'audit liés à la criminalité économique et sur lesquels l'institution pourrait investiguer à l'avenir.

Ce rapport de synthèse est le résultat de cette volonté et d'un processus innovateur. Ce travail a en effet été soutenu par des auditions (*hearings*) organisées en été 2014 et modérées par l'ancien procureur tessinois Paolo Bernasconi. Ce dernier a ensuite réalisé un état des lieux à travers son rapport d'expertise. Le CDF a sélectionné les thématiques d'audit les plus pertinentes, qui présentent des risques financiers et réputationnels importants pour les autorités fédérales et la Suisse en général. Les thèmes touchant le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance devront tenir compte de la limitation de la haute surveillance qui peut être exercée sur leurs activités selon l'article 26 alinéa 4 de la Loi sur le Parlement.

En marge de ce travail, une évaluation a déjà été inscrite au programme annuel 2015 du CDF. D'autres audits, évaluations et explorations de thèmes démarreront en 2016. Pour ne pas surcharger les offices concernés, d'autres explorations seront effectuées plus tard, en fonction des risques et selon les modifications du programme de travail du CDF. Ce tableau en donne un aperçu :

Thèmes de recherche	Audits	Explorations
Efficacité de la surveillance des fondations	2015 – 2016	-
Surveillance du Registre du commerce	2016	-
Gestion des séquestres par les autorités fédérales	2016 – 2017	-
Coûts et émoluments des écoutes téléphoniques	2017	-
Gestion d'avoirs bloqués par le Ministère public de la Confédération	-	2015
Blocage et restitution d'avoirs illicites	-	2016
Efficacité de l'entraide avec les pays étrangers	-	2016
Efficacité du Ministère public de la Confédération et des ministères publics cantonaux	-	X
Accès et échanges d'informations entre autorités	-	X
Coordination Ministère public de la Confédération et Police judiciaire fédérale	-	X
Coopération policière en Suisse	-	X
Code pénal et crime économique : des dispositions appliquées et applicables?	-	X
Blanchiment d'argent, commerce de métaux précieux et de matières premières	-	X



Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität in der Schweiz

Das Wesentliche in Kürze

Die Wirtschaftskriminalität stellt eine grosse Bedrohung für die Institutionen bzw. deren Funktionieren und die Reputation der Schweiz dar. Die mit der Oberaufsicht des Bundes beauftragte Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) wollte sich einen Überblick über die Problematik verschaffen, die rund zwanzig Einheiten der Bundesverwaltung berührt. Für die Direktion der EFK ging es darum, Prüfthemen in Bezug auf die Wirtschaftskriminalität zu eruieren, mit denen sich die Institution in Zukunft befassen könnte.

Der vorliegende Synthesebericht ist ein Ergebnis dieses Bestrebens und beruht auf ein innovatives Vorgehen. Denn die Arbeit wurde durch Hearings unterstützt, die im Sommer 2014 durchgeführt wurden. Die Moderation hatte der ehemalige Tessiner Staatsanwalt Paolo Bernasconi inne, der anschliessend in einem Gutachten eine Bestandsaufnahme vornahm. Die EFK hat die relevantesten Fragen mit dem grössten Risiko für die Finanzen und die Reputation der Bundesbehörden und der Schweiz allgemein als Prüfthemen ausgewählt. Wo diese die Staatsanwaltschaft und ihre Aufsichtsbehörde berühren, wird der Begrenzung der Oberaufsicht über die Tätigkeiten der Bundesanwaltschaft nach Artikel 26 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes Rechnung zu tragen sein.

Eine Evaluation im Zuge dieser Arbeit hat die EFK bereits in ihr Jahresprogramm 2015 aufgenommen. Andere Prüfungen, Evaluationen und Themenabklärungen folgen 2016. Um die beteiligten Ämter nicht zu überlasten, werden weitere Abklärungen zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen, je nach Risiken und Änderungen des Arbeitsprogramms der EFK. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick davon:

Themen	Prüfungen	Abklärungen
Wirksamkeit der Stiftungsaufsicht	2015–2016	-
Aufsicht über das Handelsregister	2016	-
Umgang der Bundesbehörden mit Beschlagnahmungen	2016–2017	-
Kosten und Gebühren von Telefonüberwachungen	2017	-
Umgang der Bundesanwaltschaft mit Vermögenssperren	-	2015
Sperrung und Rückgabe unrechtmässig erworbener Vermögenswerte	-	2016
Wirksamkeit der Amtshilfe mit dem Ausland	-	2016
Wirksamkeit der Bundesanwaltschaft und der kantonalen Staatsanwaltschaften	-	X
Zugriff auf Informationen und Austausch unter Behörden	-	X
Koordination der Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalpolizei	-	X
Polizeiliche Zusammenarbeit in der Schweiz	-	X
Strafgesetzbuch und Wirtschaftsverbrechen: angewendete und anwendbare Bestimmungen?	-	X
Geldwäscherei, Edelmetall- und Rohstoffhandel	-	X

Originaltext in Französisch

La lotta contro la criminalità economica in Svizzera

L'essenziale in breve

La criminalità economica comporta rischi considerevoli per il funzionamento delle istituzioni e la reputazione della Svizzera. Responsabile dell'alta vigilanza finanziaria della Confederazione, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato le problematiche che interessano quasi una ventina di unità dell'Amministrazione federale confrontate con la lotta contro la criminalità economica. Per la direzione del CDF si trattava di identificare le tematiche di controllo legate alla criminalità economica sui quali l'istituzione potrebbe investigare in futuro.

Il presente rapporto di sintesi è il risultato di questa volontà e di un processo innovativo. Il lavoro è infatti stato supportato da incontri informali («hearings») moderati dall'ex procuratore ticinese Paolo Bernasconi organizzati nell'estate del 2014. Quest'ultimo ha fatto un punto della situazione nella sua perizia. Il CDF ha selezionato le tematiche di verifica più pertinenti, che presentano importanti rischi finanziari e di reputazione per le autorità federali e la Svizzera in generale. Le tematiche che riguardano il Ministero pubblico della Confederazione e la sua Autorità di vigilanza dovranno tenere conto della restrizione dell'alta vigilanza che può essere imposta sulle loro attività ai sensi dell'articolo 26 capoverso 4 della legge sul Parlamento.

Parallelamente a questo lavoro, nel Programma annuale 2015 del CDF è già stata inserita una valutazione. Altre verifiche, valutazioni e indagini su tematiche specifiche verranno effettuate nel 2016. Per non oberare gli Uffici interessati, altre indagini saranno condotte in un secondo tempo in funzione dei rischi e secondo le modifiche del programma di lavoro del CDF, riassunto nella tabella di seguito.

Tematiche di ricerca	Verifiche	Indagini
Efficacia della vigilanza sulle fondazioni	2015–2016	–
Sorveglianza del registro di commercio	2016	–
Gestione dei sequestri da parte delle autorità federali	2016–2017	–
Costi ed emolumenti delle intercettazioni telefoniche	2017	–
Gestione degli averi bloccati dal Ministero pubblico della Confederazione	–	2015
Blocco e restituzione di averi di provenienza illecita	–	2016
Efficacia dell'assistenza con i Paesi esteri	–	2016
Efficacia del Ministero pubblico della Confederazione e dei ministeri pubblici cantonali	–	X
Accesso allo scambio di informazioni tra le autorità	–	X
Coordinamento tra Ministero pubblico della Confederazione e Polizia giudiziaria federale	–	X
Cooperazione di polizia in Svizzera	–	X
Codice penale e crimine economico: disposizioni applicate e applicabili	–	X
Riciclaggio di denaro, commercio di metalli preziosi e di materie prime	–	X

Testo originale in francese



The fight against economic crime in Switzerland

Key facts

Economic crime carries major risks for the smooth running of institutions and for Switzerland's reputation. The supreme audit institution of the Confederation, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) reviewed the issues that affect almost twenty entities in the Federal Administration involved in combating economic crime. For the SFAO's management, the aim was to identify audit topics linked to economic crime that the institution could investigate in the future.

This summary report is the outcome of this, which is an innovative process. The work was backed up by the organisation of hearings in the summer of 2014. These were moderated by the former Ticino prosecutor Paolo Bernasconi, who then took stock of the situation in his expert report. The SFAO selected the most pertinent audit topics that carry significant financial and reputational risks for the federal authorities and Switzerland in general. The topics concerning the Office of the Attorney General of Switzerland and its supervisory authority have to take account of the supreme supervision restriction that can be put on their activities under Article 26 paragraph 4 of the Parliament Act.

To complement this work, an evaluation has already been included in the SFAO's annual programme for 2015. Other audits, evaluations and explorations of topics will begin in 2016. In order not to overburden the offices concerned, other explorations will be carried out later on depending on the risks and the changes made to the SFAO's work programme. The table below gives an overview:

Research topics	Audits	Explorations
Effectiveness of foundation supervision	2015–2016	-
Commercial Registry supervision	2016	-
Sequestration management by federal authorities	2016–2017	-
Telephone tapping costs and fees	2017	-
Management of assets frozen by the Office of the Attorney General of Switzerland	-	2015
Freezing and restitution of illegally acquired assets	-	2016
Effectiveness of mutual assistance with other countries	-	2016
Effectiveness of the Office of the Attorney General of Switzerland and of cantonal prosecution authorities	-	X
Access to and exchanges of information between authorities	-	X
Office of the Attorney General of Switzerland and Federal Criminal Police coordination	-	X
Police cooperation in Switzerland	-	X
Criminal Code and economic crime: applied and applicable provisions?	-	X
Money laundering and trading in precious metals and commodities	-	X

Original text in French

Table des matières

1	Introduction	8
2	Audits et évaluations prévus	9
2.1	Quelle est l'efficacité de la surveillance des fondations?	9
2.2	Quelle surveillance pour le Registre du commerce?	10
2.3	Gestion des séquestres par les autorités fédérales	11
2.4	Coûts et émoluments des écoutes téléphoniques: quel impact sur l'enquête pénale?	11
3	Thèmes d'audits à explorer	13
3.1	Quelle gestion des avoirs bloqués par le Ministère public de la Confédération?	13
3.2	Blocage et restitution d'avoirs illicites par les autorités fédérales: quels résultats?	13
3.3	Quelle efficacité pour l'entraide administrative et judiciaire avec les pays étrangers?	14
4	Thèmes de réserve, respectivement à explorer à partir de 2017	16
4.1	Le Ministère public de la Confédération est-il efficace et la coordination avec les ministères publics cantonaux est-elle efficace?	16
4.2	Accès à l'information: échanges de données et coordination entre autorités fédérales	17
4.3	Quel bilan pour la coordination entre l'Office fédéral de la police et le Ministère public de la Confédération?	17
4.4	Quelle coopération entre polices judiciaires en Suisse?	18
4.5	Les dispositions du Code pénal en matière de lutte contre la criminalité économique sont-elles appliquées et applicables?	19
4.6	Blanchiment d'argent, commerce de métaux précieux et de matières premières	19
5	Conclusions	21
	Annexe 1: Sources	22
1.	Parlement et Conseil fédéral	22
2.	Publications spécialisées	22
3.	Articles de presse	23
	Annexe 2: Abréviations	24



1 Introduction

De nombreuses entités fédérales combattent la criminalité économique. Le Ministère public de la Confédération (MPC), l'Office fédéral de la justice (OFJ), l'Office fédéral de la police (FEDPOL) avec son Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) et sa Police judiciaire fédérale (PJF) ainsi que le Tribunal pénal fédéral (TPF) sont des acteurs majeurs de cette lutte. D'autres lieux de l'administration fédérale jouent également un rôle important comme l'Administration fédérale des douanes (AFD), l'Administration fédérale des contributions (AFC) et sa Division affaires pénales et enquêtes (DAPE) ou encore l'Autorité fédérale de régulation des marchés financiers (FINMA). Enfin, des entités administratives rattachées au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), au Département fédéral de justice et police (DFJP) ou au Département fédéral de l'économie (DFE), s'impliquent dans des démarches de restitution d'avoirs déposés en Suisse et fruits d'activités criminelles à l'étranger et/ou dans notre pays (*asset recovery*).

Organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a entamé courant 2014 une réflexion sur les moyens de lutte contre la criminalité économique et le travail des autorités fédérales dans ce contexte. Pour la première fois, il a recouru à l'outil des auditions (*hearings*). Ces rencontres informelles ont réuni près d'une quarantaine d'experts venus des autorités de poursuite pénale et de régulation, des administrations fédérales et cantonales, des polices, des banques et des assurances.

Ces discussions ont été modérées par Me Paolo Bernasconi. A la suite de ces échanges, l'ancien procureur tessinois a signé un rapport en son nom propre et l'a remis au CDF¹.

Pour le CDF, cette démarche a permis d'explorer le domaine de la criminalité économique. Jamais absente de l'agenda du CDF, cette thématique est restée cependant en marge des audits de l'institution². Ces auditions ont nourri de nouvelles réflexions au CDF. Elles ont aussi amené à d'autres entretiens pour compléter ce rapport de synthèse. Tout ceci permet de dresser une liste d'explorations, d'audits et d'évaluations à venir³. Le CDF ne retient ici que les thématiques les plus intéressantes et sur lesquelles il possède une marge de manœuvre en sa qualité d'organe suprême en charge de la surveillance financière fédérale. De son point de vue, ces thématiques sont celles qui présentent les risques financiers et réputationnels les plus importants pour la Confédération. Pour celles touchant au MPC et à son autorité de surveillance, il tiendra compte des limitations de la haute surveillance spécifiées dans la loi sur l'Assemblée fédérale⁴.

Cette synthèse a été établie par Laurent Crémieux et Yves Steiner, sous la responsabilité d'Eric-Serge Jeannet, vice-directeur de l'institution.

¹ Paolo Bernasconi, Moyens de protection de l'économie suisse face aux menaces dues à la délinquance économique, Lugano, 2015. Il est à disposition sur le site Internet du CDF.

² A titre d'exemple, on relèvera l'évaluation réalisée sur la surveillance des Ports francs et des entrepôts douaniers ouverts en avril 2014. Une des conclusions de cet audit pointait le risque de réputation pour la Suisse d'une surveillance trop lacunaire de ces zones douanières d'exception, notamment en termes de blanchiment d'argent dans le commerce de biens culturels. Cet audit est disponible sur le site Internet du CDF.

³ Les thèmes en lien avec les fraudes à l'assurance, notamment l'assurance-maladie font l'objet d'une analyse séparée qui est en cours.

⁴ Loi sur l'Assemblée fédérale (LParl), article 26, alinéa 4 (RS 171.10).

2 Audits et évaluations prévus

2.1 Quelle est l'efficacité de la surveillance des fondations?

Près de 400 fondations sont créées chaque année dans notre pays. Selon Avenir Suisse⁵, près de 12'900 fondations y sont enregistrées avec près de 70 milliards de francs de capital. Par an, elles contribueraient pour près de 2 milliards de francs à des projets publics. La même source relève que les besoins en surveillance au plan cantonal et fédéral apparaissent non négligeables, notamment en raison de son morcellement et du manque de transparence du domaine.

Une partie de ces besoins est déjà identifiée⁶. On pense, par exemple, aux moyens et à la qualité de la surveillance exercée par le Secrétariat général du Département fédéral de l'Intérieur (DFI) face à la hausse du nombre de fondations ces dernières années. Dans quelle mesure, ces besoins sont-ils désormais couverts? Cette surveillance est-elle à même de garantir que les projets financés par les fondations respectent leurs buts statutaires? Quelle est l'envergure des moyens concrets de contrôle à disposition? Une analyse de risques permet-elle de cibler les dossiers les plus pertinents? Pratiquement, comment la répartition de la surveillance s'opère-t-elle entre Confédération et cantons? Y a-t-il des cas délicats dans cette répartition et si oui, pourquoi et comment sont-ils réglés?

Il existe aussi pour la Suisse un risque de réputation lié à l'utilisation illicite des fondations, par exemple dans un contexte d'évasion fiscale, de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. A plusieurs reprises, des articles de presse ont fait état de poursuites pénales menées en Suisse ou à l'étranger dans lesquelles des fondations installées dans notre pays se trouvaient mêlées à des flux d'argent présumés illicites. Des questions comme l'origine des fonds et l'identité réelle des ayants droit économiques de ces structures juridiques apparaissent. Quel type de surveillance et quels échanges entre autorités (fiscales, pénales, etc.) doivent-ils être organisés ou renforcés? Dans quelle mesure, comme le suggère Avenir Suisse dans ses travaux, un Registre national des fondations améliorerait-il la surveillance globale des fondations en Suisse?

Le rapport du GCBF sur l'évaluation nationale des risques met l'accent sur les ressources limitées de l'autorité chargée de la surveillance des fondations et propose de remédier à cette difficulté. Il se pose donc la question de l'efficacité de la surveillance avec les moyens et les ressources actuels⁷.

Ces questions sont apparues en filigrane des auditions menées en été 2014. Avant cela, elles ont été soulevées à plusieurs reprises dans le cadre d'interventions parlementaires ces dix dernières années⁸. Après de premiers travaux exploratoires, la direction du CDF a retenu cette thématique pour une évaluation dans son Programme annuel 2015⁹. Les travaux débiteront en fin d'année.

⁵ Avenir Suisse, Le monde des fondations en mouvement, Zurich, 2015.

⁶ Département fédéral de justice et police (DFJP), Grundlagenbericht zur künftigen Ausgestaltung der Stiftungsaufsicht, Berne, 23.12.2010.

⁷ GCBF, Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, Berne, juin 2015, recommandation 6, p. 127.

⁸ Interpellation Jacqueline Fehr, Fondation pour l'art, la culture et l'histoire. Rôle de l'autorité fédérale de surveillance des fondations, 15.09.2014; Motion Hans Kaufmann, Fondations. Création d'un registre national et amélioration des bases statistiques, 06.10.2009; Motion Werner Luginbühl, Fondations. Renforcer



2.2 Quelle surveillance pour le Registre du commerce?

Logé à l'Office fédéral de la justice (OFJ), l'Office fédéral du registre du commerce exerce la haute surveillance sur la tenue du registre du commerce mise en œuvre dans les cantons. En 2014, le CDF a réalisé des travaux exploratoires sur cette surveillance et les données du Registre du commerce. La question de la qualité de ces données se pose. Une préoccupation aussi relevée par les participants aux auditions qui parlent de données parfois incomplètes ou partiellement vérifiées. Et quand elles le sont, les retards de publication seraient conséquents. Pour une partie des experts, les informations du Registre du commerce peuvent aussi s'avérer insuffisantes au regard de leurs besoins. On pense notamment à la difficulté de connaître le réel détenteur d'actions (cas des actions aux porteurs)¹⁰ ou des ayants droit économiques d'une entreprise ou encore, la situation financière d'une société.

En comparaison, le Parlement européen ratifiait en mars 2014 la décision de deux de ses comités en faveur de la création de registres publics des ayants droit économiques des sociétés et des *trusts* dans les pays membres de l'Union européenne. Presqu'au même moment, le Conseil fédéral jugeait dans sa réponse à l'interpellation Nussbaumer qu'en marge des recommandations faites par le Groupe d'action financière (GAFI) à la Suisse, les améliorations du cadre légal proposées dans l'identification des ayants droits économiques, par exemple de véhicules sociétaires (*trusts* ou sociétés de domicile), étaient désormais suffisantes¹¹. Dans cette réponse, l'exécutif rappelait aussi le caractère déterminant de la qualité et la disponibilité des informations sur les ayants droit économiques pour les autorités, notamment en cas d'enquête pénale, et non son caractère public ou centralisé. A cet égard, le Rapport du Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF) relève l'importance des risques de blanchiment d'argent liée à l'utilisation de sociétés de domicile incorporées à l'étranger, notamment dans des affaires portant sur des actes de corruption commis à l'étranger et le crime organisé.¹²

Aujourd'hui, comment l'OFJ pratique-t-il des contrôles à même d'assurer la qualité des données du Registre du commerce? Quels sont les critères utilisés? Comment améliorer la disponibilité et l'actualisation des données? Comment améliorer le traitement des informations sur les ayants droits économiques de véhicules sociétaires incorporés à l'étranger disposant de valeurs patrimoniales en Suisse? Ces questions démontrent la pertinence d'un audit sur ce thème et sur la haute surveillance exercée dans ce domaine. Annoncé dans le programme annuel 2015 du CDF, cet audit aura lieu en 2016¹³.

l'attractivité de la Suisse, 20.03.2009; Motion de la Commission de gestion du Conseil des Etats, Transfert de la surveillance fédérale des fondations, 07.04.2006.

⁹ Evaluation de l'efficacité de la surveillance des fondations (PA 15570). Le Programme annuel 2015 est disponible sur le site Internet du CDF.

¹⁰ En juin 2014, le Parlement suisse a refusé d'améliorer l'identification des détenteurs d'actions au porteur.

¹¹ 13.4288 – Interpellation Eric Nussbaumer, Transparence totale sur les montages juridiques et ayants droit économiques. Initiative du premier ministre britannique (13.12.2013, réponse du Conseil fédéral 12.02.2014).

¹² GCBF, Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, Berne, juin 2015, pp. 43 et suivantes.

¹³ Audit de la fiabilité des données du Registre du commerce (PA 15366). Le Programme annuel 2015 est disponible sur le site Internet du CDF.

2.3 Gestion des séquestres par les autorités fédérales

Les experts ont relevé d'importantes différences dans les pratiques en matière de séquestres et, cas échéant, de confiscation. Dans son rapport, l'ex-Procureur tessinois Paolo Bernasconi développe ce point. Au plan de la doctrine, il pointe ici l'existence de «difficultés d'interprétation et d'application des normes de droit matériel et du droit de la procédure»¹⁴. Dans la pratique, il regrette encore l'absence d'un inventaire des unités cantonales spécialisées en matière de séquestre et de confiscation.

Pour la Confédération, cette question de la politique et du suivi des séquestres réalisés par diverses entités fédérales se pose également. Comment celle-ci est organisée, notamment au sein du MPC? Quelles sont les procédures de sécurité en la matière, notamment à l'égard de biens matériel? La Confédération dispose-t-elle une vue d'ensemble des séquestres prononcés à différents titres par ses entités?

Dès 2016, le CDF lancera un audit transversal en examinant les pratiques du MPC, de l'Administration fédérale des contributions, de l'Administration fédérale des douanes (AFD), de la FINMA et du Tribunal pénal fédéral. Il devra tenir compte de la haute surveillance limitée liée à l'article 26 alinéa 4 de la loi sur le Parlement.

2.4 Coûts et émoluments des écoutes téléphoniques: quel impact sur l'enquête pénale?

Les autorités suisses de poursuite pénale ont déboursé en 2014 plus de 13,6 millions de francs au titre d'émoluments pour des mesures d'interception téléphonique (écoutes actives et rétroactives). Sur ce montant, les opérateurs téléphoniques qui ont permis ces écoutes ont touché 10,1 millions de francs comme indemnités¹⁵. La différence a financé en partie le service de Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication du Département fédéral de justice et police (DFJP) qui fait l'interface technique et administratif entre les autorités de poursuite pénale et les opérateurs téléphoniques¹⁶.

Depuis plusieurs années déjà, les autorités suisses de poursuite pénale critiquent le principe de payer pour des écoutes qui, selon elles, devraient être une obligation légale des opérateurs téléphoniques au bénéfice d'une concession de l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Ces mêmes autorités pointent aussi la différence de traitement entre les opérateurs téléphoniques et les établissements bancaires chargés de livrer sans frais la documentation en cas d'enquête pénale. Ces arguments sont réapparus lors des auditions organisées par le CDF.

Dans quelle mesure, le coût de ces écoutes nuit-il à l'ouverture d'enquêtes pénales? Comment comprendre la différence notoire de pratique entre des cantons? Le montant des émoluments

¹⁴ Paolo Bernasconi, Moyens de protection... , *op.cit.*, p. 27 et pour les pistes d'amélioration, p. 76.

¹⁵ Ces chiffres sont tirés de ce communiqué de presse du Département fédéral de justice et police (DFJP) du 24 février 2015. Il existe des statistiques plus complètes sur le type d'interceptions et la ventilation de celles-ci par canton sur le site du service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (SCPT) du DFJP.

¹⁶ Il a la charge de veiller à la mise en œuvre du projet-clé informatique « Interception System Schweiz 2.0 » (PA 14393) qui a fait l'objet d'un audit du CDF publié sur son site Internet en septembre 2014.



selon les prestations demandées aux opérateurs téléphoniques par les autorités de poursuite pénale reflètent-ils fidèlement¹⁷ les coûts engendrés chez les prestataires? Ces différentes interrogations permettront au CDF de probablement lancer un audit dans le courant de l'année 2017.

¹⁷ En 2012, un audit externe commandé par le DFJP indiquait ne pas avoir réussi à livrer une réponse complète sur ce point : «Les résultats obtenus [par ce rapport] ne donnent donc, dans certaines limites, qu'un aperçu global des coûts encourus par chaque fournisseur de services de télécommunication ou chaque fournisseur de services postaux. Ils présentent néanmoins certaines faiblesses, en particulier en ce qui concerne l'exhaustivité, l'exactitude de la délimitation des coûts ainsi que le détail par charge par nature, par année et par type de surveillance». (KPMG, Relevé et analyse des coûts de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, Berne, juin 2012, p.12).

3 Thèmes d'audits à explorer

3.1 Quelle gestion des avoirs bloqués par le Ministère public de la Confédération?

Dans le cadre des procédures pénales dites du «Printemps arabe», le Ministère public de la Confédération (MPC) a bloqué des centaines de millions de francs dans les banques installées en Suisse. A cet argent s'ajoute des centaines de millions déjà gelées pour des affaires internationales de corruption, notamment en lien avec des ex-Pays du Bloc de l'Est ou des pays africains. Le MPC a désormais sous sa garde des montants qui se chiffrent en milliards de francs, sur des comptes bancaires ou sous la forme de biens (métaux précieux, bijoux, tableaux, véhicules, immeubles, etc...).

Lors des auditions, il est apparu que le MPC ne disposait pas d'une base de données unifiée recensant ces avoirs bloqués afin de lui permettre un suivi. Il possède néanmoins un *listing* de l'entier des avoirs. Pratiquement, comment a été organisée cette gestion des avoirs bloqués? Comment s'effectue-t-elle tout au long des procédures du MPC? Quelles sont les conditions de cette gestion à l'égard des intermédiaires financiers qui conservent leurs mandats de gestion jusqu'au terme des procédures? Comment les procureurs fédéraux composent-ils avec cette gestion, notamment lorsque les mandats auprès des instituts bancaires arrivent à terme, mais que l'instruction perdure? D'autres lieux au sein de la Confédération pourraient-ils être à même de gérer cette fortune? Faut-il imaginer une coordination avec d'autres entités fédérales¹⁸ qui, elles aussi, sont à même de bloquer des fonds dans un contexte pénal?

Ces questions font l'objet de travaux exploratoires fin 2015. Ils détermineront si le CDF lancera un audit sur cette thématique.

3.2 Blocage et restitution d'avoirs illicites par les autorités fédérales: quels résultats?

La question du blocage d'avoirs d'ex-dictateurs et de leurs proches ainsi que celle de la restitution de cet argent aux pays d'origine sont un sujet récurrent de l'actualité politique suisse depuis le milieu des années 1980. Outre la gestion fiduciaire de ces fonds durant les enquêtes pénales (*voir le chapitre 3.1*), ces questions ont trouvé un nouvel écho avec le Printemps arabe. Un récent accord à Genève sur les fonds Abacha a aussi déclenché un débat sur le recours des autorités de poursuite pénale suisses à une démarche simplifiée (art. 358 du Code de procédure pénale) pour des instructions hautement sensibles en lien avec l'argent des potentats¹⁹.

Au plan international, la Suisse est souvent critiquée comme un refuge pour l'argent d'ex-dictateurs alors qu'elle a pourtant déjà rendu plus de 1,7 milliards de francs ces dernières années (fonds Marcos, Abacha et Montesinos). Le blocage des fonds dits Ben Ali, Moubarak ou Kadhafi ont accéléré les travaux sur le cadre légal existant dans ce domaine. Début 2015, le Parlement a été

¹⁸ Par exemple, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), la DAPE de l'Administration fédérale des contributions (AFC) ou encore, l'AFD.

¹⁹ Le Monde, Nigeria: Genève clôt en catimini le dossier du dictateur Abacha, 17.3.2015; Tages-Anzeiger, Der Deal mit den Söhnen des Diktators, 18.03.2015.



saisi par le Conseil fédéral d'un projet de Loi sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger (LVP)²⁰. Malgré des discussions sur l'intégration d'une «clause d'imprescriptibilité» des actes commis par d'anciens potentats²¹, la Suisse devrait se doter sous peu d'une nouvelle base légale en matière de restitutions d'avoirs.

La mise en œuvre de cette future législation sera déterminante pour l'image que la Suisse souhaite donner à sa politique de blocage et de restitution d'avoirs appartenant à d'anciens dictateurs ou à leurs proches. Bien avant celle-ci, des affaires de restitution de fonds d'origine tunisienne, égyptienne, libyenne ou ukrainienne ont occupé ou occupent encore l'administration fédérale et la justice suisse. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a déjà consacré d'importants efforts à cette problématique de l'*asset recovery*.

D'une part, de façon préventive, il a renforcé la Direction du droit international public (DDIP) du DFAE chargée d'identifier et d'établir les listes de personnes exposées politiquement et susceptibles de détenir des avoirs illicites dans notre pays. Comment évaluer ce travail de recueil d'informations qui, comme dans le cas de la Tunisie ou l'Égypte, ont donné lieu à des mesures de blocage édictées par voie d'ordonnance par le Conseil fédéral? Quelle est la nature et la qualité des informations récoltées? Quels sont les obstacles qui empêchent l'identification rapide et complète des avoirs illicites faisant l'objet de mesures de blocage en Suisse et quelles mesures préventives pourraient améliorer l'efficacité du processus en cas de blocage? Quelle est la qualité de la coordination avec d'autres instances, comme le MPC, les ministères publics cantonaux ou la Police judiciaire fédérale (PJF)? D'autre part, le DFAE s'est aussi imposé par son expertise dans le secteur des programmes de restitution via, par exemple, des projets d'aide et le travail de la Direction du développement et de la Coopération (DDC). Pour les autorités fédérales, ces programmes de restitution présentent donc un important défi en termes de coordination et de réputation. Raison pour laquelle le CDF souhaite réaliser une exploration en 2016.

3.3 Quelle efficacité pour l'entraide administrative et judiciaire avec les pays étrangers?

L'essor de la criminalité économique transfrontalière est un défi d'importance pour la Suisse et ses autorités. Comme l'indique le récent Rapport du Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF), les autorités compétentes traitent en moyenne annuelle entre 250 à 300 demandes d'entraide en matière de blanchiment d'argent²². Ces demandes d'entraide sont motivées par l'obtention de preuve. Elles ont tendance à augmenter depuis 2007. Pour le Ministère public de la Confédération (MPC), le

²⁰ Projet de Loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger, Feuille fédérale, 2014, p. 5207 et suivantes.

²¹ Tages-Anzeiger, Noch eine Chance für Diktatoren, 06.06.2015; Commission de politique extérieure du Conseil des Etats, Pas de prescription pour les avoirs illicites de potentats, 30.06.2015.

²² GCBF, Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, Berne, juin 2015, p.45.

nombre de commissions rogatoires internationales traitées a augmenté de près de 38% en dix ans²³.

Chargé d'appliquer et de surveiller l'entraide judiciaire et administrative, l'Office fédéral de la justice (OFJ) est au cœur de cet échange d'informations. Entre autres tâches, il transmet les demandes d'entraide suisses vers l'étranger et examine la légalité des demandes étrangères aux autorités suisses. L'OFJ a aussi des tâches opérationnelles et peut traiter lui-même des cas pénaux²⁴. En février 2015, suite à la mise en œuvre d'une série de réformes voulues par le Conseil fédéral, l'unité d'Entraide judiciaire de l'OFJ a été réorganisée et renforcée.

Comment sont gérées ces demandes d'entraide, tant en direction de la Suisse que vers l'étranger? Quelles sont les infractions préalables au blanchiment d'argent les plus importantes faisant l'objet de demandes d'entraide internationale? Quelle est l'efficacité de l'entraide en fonction des infractions préalables? Combien d'enquêtes sur le blanchiment sont suspendues faute d'entraide internationale? Avec quelle rapidité, une demande d'entraide faite aux autorités suisses est-elle traitée? Quel est l'impact de la réorganisation des unités chargée de l'entraide judiciaire de l'OFJ sur le traitement des demandes? Dans des cas pénaux traités directement par l'OFJ, quel type de coordination existe avec le MPC? Ces questions intéressent le CDF, car des critiques émises depuis l'étranger sur de supposées lenteurs suisses en la matière pourraient nuire à la réputation de notre pays. Une exploration trouve déjà sa place dans le Programme annuel 2016.

²³ Pour plus de chiffres sur l'assistance internationale, voir les statistiques publiées sur le site de l'OFJ. La hausse citée se lit en page 3 («Rechtshilfeersuchen an die Schweiz – Vollzug durch die Bundesanwaltschaft»).

²⁴ C'est la résultante de l'article 79a de la Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP).

4 Thèmes de réserve, respectivement à explorer à partir de 2017

4.1 Le Ministère public de la Confédération est-il efficient et la coordination avec les ministères publics cantonaux est-elle efficace?

Le champ d'audit de la procédure pénale reste une terre presque inconnue pour le CDF. Depuis quelques années, celui-ci a connu une évolution importante, comme avec l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale (CPP) en 2011. Les participants aux auditions ont apporté d'importants éclairages à ce sujet. Voici certaines des problématiques qui intéressent le CDF.

Tout d'abord, comment s'effectue la répartition des procédures pénales entre le Ministère public de la Confédération (MPC) et les ministères publics cantonaux? Notamment lors d'une transmission d'une communication de soupçon de blanchiment d'argent par le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) vers le parquet fédéral ou ses homologues cantonaux. Malgré l'existence de règles et de compétences claires, des critiques se font parfois jour à l'égard d'un appétit du MPC jugé trop important, notamment en matière de délits économiques et financiers. Comment la coordination entre parquets se déroule-t-elle? Y a-t-il ici un potentiel d'amélioration? Faut-il imaginer une conduite commune entre plusieurs parquets dans certains cas complexes? D'autres questions émergent aussi à propos du CPP. Dans quelle mesure, ce nouveau Code de procédure péjore-t-il la préparation et l'avancée des dossiers d'instruction? Y a-t-il un risque de se noyer dans le travail de procédure au risque d'en oublier le travail d'enquête? Quel usage est-il fait de la démarche simplifiée du nouveau CPP?

Autre champ, celui de l'efficience du MPC. En septembre 2011, l'élection d'un nouveau Procureur général a été l'occasion pour ce dernier de mettre en avant cette question. Un système de *controlling* interne des procédures pénales a été mis en œuvre ce qui n'a pas été sans créer un surcroît de travail administratif²⁵. La direction du MPC veille ainsi sur plus d'une quarantaine de procédures classées «rouge» et détecte plus vite qu'auparavant des obstacles majeurs dans l'avancée des dossiers. En mai 2015, selon la presse, ce *controlling* interne a été la source de la non-reconduction dans leur fonction de plusieurs procureurs fédéraux²⁶. Comment ce système de *controlling* fonctionne-t-il? De quels types d'indicateurs dispose le MPC pour suivre l'avancée des procédures? Comment détecter des obstacles qui pourraient mener à la clôture d'un dossier et des abandons de cas ont-ils déjà eu lieu sur cette base? Quels sont les moyens du MPC pour faire face aux principaux risques identifiés, notamment en termes d'infractions préalables au blanchiment d'argent majoritairement commises à l'étranger? Quelle efficacité pour la confiscation du produit des crimes commis à l'étranger? Existe-t-il des comparaisons entre procédure ordinaire et procédure simplifiée? Quelles conséquences en termes de travail administratif pour les procureurs? Ce système est-il exportable vers d'autres parquets cantonaux?

Enfin, dernière innovation du MPC, la mise en place d'une unité de travail chargée d'analyser les communications de soupçon de blanchiment d'argent émanant en particulier du MROS²⁷. Cette cellule réunit une dizaine de spécialistes. Elle réalise un tri des communications de soupçons pour

²⁵ NZZ, Der Bundesanwalt strafft die Zügel, 23.02.2013.

²⁶ Sonntagszeitung, Bundesanwalt Lauber räumt radikal auf und entlässt Mitarbeiter, 10 mai 2015.

²⁷ GCBF, Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, Berne, juin 2015, p.29.

se concentrer sur les dossiers d'importance. Quels critères dirigent ce travail de sélection? Sur quelle base d'analyse de risques? N'y a-t-il pas un risque de redondance avec le travail également effectué auprès du MROS dont les effectifs ont été renforcés?

Une première phase de travail pour le CDF consistera à réaliser une analyse juridique pour déterminer son propre champ d'action auprès du MPC dont la haute surveillance est conduite par l'Autorité de surveillance du MPC.

4.2 Accès à l'information: échanges de données et coordination entre autorités fédérales

Lors des *hearings*, la question de l'échange d'informations au sein de la Confédération a été discutée. Cet échange connaît dans certains cas des obstacles notoires²⁸. En raison du secret fiscal, une autorité fiscale n'a pas le droit de transmettre des soupçons de blanchiment d'argent vers le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), rattaché à l'Office fédéral de la police (FEDPOL). En effet, les seules entités habilitées à communiquer avec le MROS sont les intermédiaires financiers, la FINMA, la Commission fédérale des maisons de jeu et les organismes d'autorégulation. Dès le 1^{er} janvier 2016, le MROS pourra demander et livrer des informations à toutes les autorités de la Confédération, cantons et communes (art. 29 LBA). Reste à savoir dans quelle mesure ce nouveau moyen d'échange d'information sera mis en œuvre et avec quels résultats. Autre cas de figure, des informations transmises par un procureur et permettant de douter de la morale fiscale d'un contribuable aux prises avec une procédure pénale ne peuvent déclencher un réexamen du dossier fiscal de la personne concernée, voire des correctifs.

Cette question de la transmission d'informations intéresse le CDF. Institutionnellement aussi, cet échange pourrait-il être encouragé par la fusion de certains services fédéraux opérant dans des univers proches à l'instar de la Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information (MELANI) et du Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCI)? Au plan pénal, quel transfert de connaissances existe-il entre autorités compétentes au niveau suisse (registres centraux)? Par exemple en matière de risques?

La question ici serait de connaître dans quelle mesure la Confédération connaît, ou non, une analyse d'appréciations des risques en termes de crimes économiques.

4.3 Quel bilan pour la coordination entre l'Office fédéral de la police et le Ministère public de la Confédération?

La majeure partie des ressources en personnel de la Police judiciaire fédérale (PJF) est mise à disposition du Ministère public de la Confédération (MPC)²⁹. Comme le rappelait un Rapport de l'ancien Procureur général du canton de Neuchâtel Pierre Cornu en 2014, cette collaboration n'a

²⁸ Paolo Bernasconi, *Moyens de protection...*, *op.cit.*, pp. 68-69.

²⁹ En 2013, les 153 collaborateurs en équivalent plein temps (EPT) des unités d'enquêtes de la PJF consacraient en moyenne 85% de leur temps de travail au MPC (Pierre Cornu, Rapport sur la collaboration entre le Ministère public de la Confédération et de la Police judiciaire fédérale, Berne, décembre 2013, p.28).



pas toujours été sans accrocs par le passé³⁰. On évoque, entre autres déficiences, des manques dans la répartition des ressources, dans la communication (notamment des priorités) ou encore, dans le processus de recrutement des policiers de la PJF. Néanmoins, relevait ce Rapport, le climat s'est nettement amélioré depuis l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale. Par ailleurs, le MPC et l'Office fédéral de la police (FEDPOL) ont signé une Convention en janvier 2014 pour fixer les contours de cette collaboration et la mise en œuvre des recommandations³¹ contenus dans le Rapport.

Outre cette Convention, le mandat de Pierre Cornu a été prolongé jusqu'à fin 2015 et ce, pour assurer un suivi des recommandations. Un sondage auprès du personnel de la PJF et du MPC devrait être réalisé courant 2015. Enfin, un rapport final est attendu pour la fin de l'année. Dans quelle mesure toutes les recommandations – plus d'une dizaine de thématiques – ont-elles été mises en œuvre? Quelles zones d'ombres subsistent? Les résultats du sondage ont-ils fait apparaître de nouvelles thématiques à traiter dans cette collaboration essentielle aux deux institutions? En principe, le MPC et la PJF devraient être dans les mêmes locaux en 2018. Pour le CDF, il serait donc opportun d'explorer ce thème début 2017.

4.4 Quelle coopération entre polices judiciaires en Suisse?

La Police judiciaire fédérale (PJF) et ses homologues cantonaux se soutiennent mutuellement. Cette assistance prend différentes formes selon les demandes d'entraide, ont expliqué les experts au CDF. Dans le domaine opérationnel, cela va de la mise à disposition de ressources en personnel à celle de moyens techniques d'observation ou informatiques, en passant par un soutien dans le domaine forensique ou de celui de la protection de témoins. Par exemple, la PJF ne possède pas de laboratoire d'analyse forensique (empreintes digitales) alors que certains cantons en sont équipés. Inversement, l'écrasante majorité des polices cantonales ne disposent pas de moyens de géolocalisation des téléphones portables (*IMSI Catchers*). Elles requièrent ici l'aide de la Confédération, par exemple en cas de recherche de personnes disparues.

En novembre 2013, une convention a été signée entre le Département fédéral de justice et police (DFJP) et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)³². Elle fixe les contours de cette collaboration entre la Confédération et les cantons. Elle précise que «la coopération policière entre la Confédération et les cantons est un devoir réciproque et *en règle générale* gratuite»³³. Plusieurs experts attestent qu'au quotidien cette collaboration policière se déroule bien. Des difficultés sont néanmoins apparues lors d'opérations d'envergure. Un flou réside aussi lors de collaboration sur des projets spécifiques où la constitution de groupes de travail à l'échelle suisse se fait sans prise en considération d'un besoin supplémentaire de ressources financières et en personnel.

³⁰ Op.cit.

³¹ Cette Convention est disponible sur le site Internet du DFJP. Les recommandations, elles, se trouvent dans le Rapport aux pages 63 à 70.

³² La Convention se trouve sur le site Internet de la CCDJP. Son article 8 évoque l'établissement d'un Rapport annuel. Aucune publication de ce type ne figure sur le site Internet de la CCDJP.

³³ Article 5, alinéa 1.

Comment a été définie cette collaboration policière? Quelles prestations couvrent-elles exactement et quels sont les coûts engendrés? Au-delà du principe de gratuité, tel qu'énoncé dans la Convention de novembre 2013, existe-il malgré tout des prestations facturées? Existe-t-il des revendications dans ce domaine, surtout si l'on songe au développement technologique des moyens de recherche dont le coût ne cesse de croître? Existe-il un ordre de priorités, par exemple selon la gravité des cas, dans la mise à disposition des moyens de police? Un bilan de cette Convention, de ses résultats, voire des propositions d'amélioration est-il programmé? Sur la base de ces questions et de premiers développements, le CDF envisage une exploration à partir de 2017.

4.5 Les dispositions du Code pénal en matière de lutte contre la criminalité économique sont-elles appliquées et applicables?

Le Code pénal contient de nombreux articles consacrés directement ou indirectement à la délinquance économique comme la définition de l'organisation criminelle (art. 72), la lutte contre la corruption au niveau des entreprises privées (art. 102), l'accès illicite à des données (art. 143), l'escroquerie y compris aux assurances (art. 146), le recel (art. 160), la violation du secret commercial (art. 162) ou encore, le blanchiment d'argent (art. 305). En pratique, l'applicabilité de certaines dispositions pose parfois problème. Le rapport de l'ancien procureur Paolo Bernasconi évoque le cas de l'entraide judiciaire (article 54). Dans le cadre de celle-ci, le rapport pointe la problématique du renvoi au Code de procédure pénale (CPP article 248, mise sous scellés de documents saisis par l'autorité judiciaire pénale) contenu dans l'article 9 de Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP). Pour les autorités requérantes suisses et étrangères, ce renvoi est à la source «du ralentissement des procédures d'entraide», écrit l'ancien magistrat. A l'étranger, commente le rapport, ce ralentissement provoque insatisfaction et déception chez les autorités compétentes.

Ces éléments interpellent. Peut-on apprécier les instructions ouvertes en fonction des délits susmentionnés? Combien sont ouvertes, selon quels motifs et avec quels résultats? Certaines mènent-elles plus constamment à une démarche simplifiée (art. 358 du CPP) à la place d'une procédure ordinaire? Quel est le lien avec des infractions préalables, par exemple faux dans les titres (art. 251) et faux dans les certificats (art. 252)? Dans le cas évoqué par le rapport de Paolo Bernasconi, une analyse pro et contra est-elle envisageable quant à la pertinence de ce renvoi à l'article 248 du CPP dans l'article 9 de l'EMIP? Doit-on imaginer une suppression pure et simple de ce renvoi, comme le préconisent les experts consultés par le CDF. Ces points seront explorés en 2018 par les auditeurs du CDF.

4.6 Blanchiment d'argent, commerce de métaux précieux et de matières premières

Après plusieurs années d'hésitations, l'Assemblée fédérale a décidé de durcir la Loi sur le blanchiment d'argent (LBA), en particulier à l'égard d'acteurs proches de l'intermédiation financière (immobilier, marchands d'œuvre d'art, commerce de métaux précieux, produits horlogers, etc.). Dès le 1^{er} janvier 2016, une modification de la LBA entrera en vigueur. Une limite pour les transactions en espèces – 100'000 francs – a été fixée. Elle concerne tous les «négociants» (immobilier, bijoux, commerce d'art, etc.). En cas de soupçons de blanchiment



d'argent, ceux-ci devront en informer le MROS. Cette évolution législative a aussi maintenu une disposition qui fait que, dans le cadre de leur activité professionnelle (et non en tant qu'intermédiaires financiers), les avocats et les notaires ne sont pas tenus de communiquer leurs soupçons aux autorités compétentes³⁴.

Aux yeux des experts consultés par le CDF lors des auditions, cette situation paraît en contradiction avec les constats tirés par les autorités de poursuite pénale³⁵. Un récent rapport du GCBF a aussi pointé des potentiels d'amélioration pour consolider le dispositif actuel de la lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse. Il recommande de prendre différentes mesures dans les secteurs de l'immobilier, des fondations, des ports-francs et des matières premières³⁶. Enfin, une décision de classement du MPC sur une affaire d'or pillé extrait dans des mines congolaises et mettant en cause un raffineur tessinois jette le doute à nouveau sur l'efficacité du dispositif actuel de contrôle et de lutte contre le blanchiment de métaux précieux³⁷.

Indépendamment des secteurs économiques, le Rapport du Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF) relève l'importance des risques de blanchiment d'argent liés aux actes de corruption commis à l'étranger et au crime organisé, pour lesquels les secteurs économiques susmentionnés (notamment les matières premières) présentent un risque particulier.³⁸

A terme, ces éléments présentent un risque de réputation important pour la Suisse. Pour le CDF, cette thématique est un chantier en soi. Il souhaite y développer ses explorations dès 2018.

³⁴ Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier (LBA), article 9, aliéna 2.

³⁵ Dans la presse, le Procureur général de la Confédération a déjà eu l'occasion de pointer ces questions: «Le blanchiment touche également l'immobilier, le marché de l'art et de l'or. Toutes ces activités ne sont pas contraintes par la loi antiblanchiment. Il y a un effort à faire dans ce sens.», in *Le Matin Dimanche*, Les lois antiblanchiment en Suisse ne sont plus adaptées, 4 novembre 2012.

³⁶ GCBF, Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, Berne, juin 2015, p.127.

³⁷ 24 Heures / Tribune de Genève, Le commerce d'or menace la réputation de la Suisse, 3 juin 2015.

³⁸ GCBF, Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, Berne, juin 2015, pp. 38-44.

5 Conclusions

Le recours aux auditions s'est révélé judicieux afin d'explorer un domaine relativement peu connu de la part d'un organe de haute surveillance de l'administration, tel le CDF. La mise à disposition du savoir et de l'expérience d'une personne unanimement reconnue, tel que Me Paolo Bernasconi, pour modérer les séances a constitué un élément déterminant de cette méthode innovante pour les explorations de thèmes au CDF. Même en considérant que certains thèmes figuraient déjà au programme d'audit annuel, les informations récoltées ont permis de mieux les cibler et de les étayer. Force est de constater que le résultat est probant et permet au CDF de planifier ses interventions dans un domaine relativement épargné jusqu'ici et pour lequel ses compétences et son savoir préexistants pourront être mis à profit au cours des 4 à 5 prochaines années.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES



Annexe 1: Sources

1. Parlement et Conseil fédéral

Feuille fédérale, 2015.

Interpellation Jacqueline Fehr, Fondation pour l'art, la culture et l'histoire. Rôle de l'autorité fédérale de surveillance des fondations, 15.09.2014.

Motion Hans Kaufmann, Fondations. Création d'un registre national et amélioration des bases statistiques, 06.10.2009.

Motion Werner Luginbühl, Fondations. Renforcer l'attractivité de la Suisse, 20.03.2009.

Motion de la Commission de gestion du Conseil des Etats, Transfert de la surveillance fédérale des fondations, 07.04.2006.

Interpellation Eric Nussbaumer, Transparence totale sur les montages juridiques et ayants droit économiques. Initiative du premier ministre britannique, 13.12.2013.

Commission de politique extérieure du Conseil des Etats, «Pas de prescription pour les avoirs illicites de potentats», 30.06.2015.

2. Publications spécialisées

Avenir Suisse, Le monde des fondations en mouvement, Zurich, 2015.

Bernasconi (P.), Moyens de protection de l'économie suisse face aux menaces dues à la délinquance économique, Lugano, 2015.

Cornu (P.), Rapport sur la Collaboration entre le Ministère public de la Confédération et de la Police judiciaire fédérale, Berne, 2013.

KPMG, Relevé et analyse des coûts de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, Berne, 2012.

Contrôle fédéral des finances, Ports francs et entrepôts douaniers ouverts - Evaluation des autorisations et des activités de contrôle, Berne, 2014.

Contrôle fédéral des finances, Programme annuel, 2015.

Contrôle fédéral des finances, Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Interception System Schweiz 2 - Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Berne, 2014.

Département fédéral de justice et police, Grundlagenbericht zur künftigen Ausgestaltung der Stiftungsaufsicht, Berne, 2010.

Rapport du Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, Berne, 2015.

3. Articles de presse

Le Matin Dimanche, Les lois antiblanchiment en Suisse ne sont plus adaptées, 4 novembre 2012.

Le Monde, Nigeria: Genève clôt en catimini le dossier du dictateur Abacha, 17.3.2015.

NZZ, Der Bundesanwalt strafft die Zügel, 23.02.2013.

Sonntagszeitung, Bundesanwalt Lauber räumt radikal auf und entlässt Mitarbeiter, 10 mai 2015.

Tages-Anzeiger, Der Deal mit den Söhnen des Diktators, 18.03.2015.

Tages-Anzeiger, Noch eine Chance für Diktatoren, 06.06.2015.

24 Heures / Tribune de Genève, Le commerce d'or menace la réputation de la Suisse, 3 juin 2015.



Annexe 2: Abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
CDF	Contrôle fédéral des finances
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CPP	Code de procédure pénale
DAPE	Division affaires pénales et enquêtes
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDIP	Direction du droit international public
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'Intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EIMP	Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale
FEDPOL	Office fédéral de la police
FINMA	Autorité fédérale de régulation des marchés financiers
GAFI	Groupe d'action financière
GCBF	Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme
LBA	Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier
LVP	Loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger
MPC	Ministère public de la Confédération
MELANI	Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFP	Office fédéral de la police
PJF	Police judiciaire fédérale



SCOCI Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet

SCPT Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication

SECO Secrétariat d'Etat à l'économie