

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Lutte contre la criminalité économique

Rapport de synthèse des audits du Contrôle fédéral
des finances

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	403.21447
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	12
1 Mission et déroulement	14
1.1 Contexte	14
1.2 Objectif	15
1.3 Etendue et structure de la synthèse.....	16
2 Principaux résultats et recommandations	17
2.1 Le Conseil fédéral et ses moyens de lutte contre la corruption.....	17
2.2 Les chantiers du Département fédéral de justice et police.....	17
2.3 Bilan sur le contrôle des métaux précieux et sur l'assistance administrative fiscale au Département fédéral des finances	21
2.4 La modernisation de la surveillance des fondations au Département fédéral de l'intérieur	23
2.5 L'éclatement des bases légales limite le Département fédéral des affaires étrangères lors de restitutions d'avoirs confisqués.....	24
2.6 Autorités de poursuite pénales et judiciaires.....	25
3 Axes thématiques	29
3.1 Des faiblesses persistantes décelées dans le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent	29
3.2 Disponibilité, échange et fiabilité des données : un système fragmenté	31
3.3 L'apport de l'expérience cantonale dans les examens du Contrôle fédéral des finances.....	32
Annexe 1 : Bases légales	33
Annexe 2 : Bibliographie	34
Annexe 3 : Abréviations	35
Annexe 4 : Examens liés à la lutte contre la criminalité économique	37
Annexe 5 : Liste des audits et des évaluations, selon les entités examinées.....	38

Lutte contre la criminalité économique

Rapport de synthèse des audits du Contrôle fédéral des finances

L'essentiel en bref

Entre 2015 et 2021, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé 16 audits et évaluations en lien avec la lutte contre la criminalité économique. Le tableau 1 en donne le détail :

N°	Thèmes
15570	Évaluation de l'efficacité de la surveillance des fondations « classiques »
16592	Audit des outils informatiques et des processus administratifs du Tribunal pénal fédéral*
16606	Gestion des séquestres par les autorités fédérales
16615	Fiabilité des données du registre du commerce
17436	Lutte contre la corruption – Évaluation de la mise en œuvre de l'arrêté du Conseil fédéral du 19 octobre 2008*
17649	Rentabilité de la surveillance de la correspondance par télécommunication
18293	Efficacité de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale
18369	Stratégie de restitution des avoirs illicites
19394	Efficacité de la lutte contre la cybercriminalité*
19474	Gestion des procédures d'assistance administrative en matière fiscale*
19476	Efficacité du contrôle des métaux précieux
20094	Programme Joining Forces
20146	Réalisation des tâches du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
20236	Haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite*
21267	Réorganisation de la surveillance fédérale des fondations
21529	Haute surveillance du registre foncier*

Tableau 1 – Thèmes initialement sélectionnés par le CDF en 2014 et thématiques ajoutées, indirectement concernées par la lutte contre la criminalité économique (*).

Ces travaux faisaient suite à une démarche prospective initiée en 2014 sous la conduite de l'ancien procureur tessinois, Paolo Bernasconi¹. Cette démarche a permis au CDF de détecter plusieurs thèmes d'examen auxquels se sont ajoutés les résultats de six audits dont la thématique n'était pas spécifiquement focalisée sur la criminalité économique. Au printemps 2022, trois domaines restaient encore à explorer².

¹ Paolo Bernasconi, Moyens de protection de l'économie suisse face aux menaces dues à la délinquance économique, 28 mai 2015 ; La lutte contre la criminalité économique en Suisse – Perspectives d'audits et d'explorations de thèmes pour le Contrôle fédéral des finances, 30 septembre 2015. Tous deux sont disponibles sur le site Internet du CDF.

² Il s'agissait de l'efficacité du Ministère public de la Confédération (MPC) et des parquets cantonaux, de la coopération policière en Suisse et enfin, de l'applicabilité des dispositions du Code pénal liées aux crimes économiques.

Le CDF a dressé un bilan de ces travaux en relevant les éléments positifs, tout comme les points à améliorer. Sur ces 16 travaux, 74 recommandations ont été émises dont 30 restent encore ouvertes. Par ailleurs, une petite vingtaine a déjà été mise en œuvre par les audités. Le solde se trouvait en cours d'examen dans le cadre d'autres audits ou était obsolète.

Une minorité de recommandations refusées par les audités

De façon générale, les travaux du CDF, ainsi que leurs recommandations, ont bien été accueillis par les audités. L'organe de surveillance financière a toutefois essuyé quelques refus ce qui apparaît normal par rapport aux travaux réalisés dans d'autres domaines.

Le Conseil fédéral a refusé, par exemple, une partie des mesures d'amélioration concernant la sensibilisation à la lutte contre la corruption. Il s'agissait de renforcer l'efficacité de son Groupe de travail interdépartemental en la matière, instauré en 2008 après plusieurs recommandations du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe dont la Suisse fait partie.

De son côté, le Tribunal pénal fédéral (TPF) s'est opposé à étendre son rôle dans un programme de collaboration du Ministère public de la Confédération (MPC) et de l'Office fédéral de la police (fedpol), dont l'idée principale est l'entrée de la chaîne pénale fédérale dans l'ère de la gestion électronique des dossiers. Enfin, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a largement rejeté quatre recommandations émises pour améliorer l'efficacité de l'entraide internationale en matière pénale, son exécution et sa surveillance.

Axes thématiques et pistes futures : blanchiment d'argent, données et apport des cantons

Le CDF a abordé le thème du blanchiment d'argent dans plusieurs examens, sans toutefois pouvoir le traiter complètement et de façon transversale. Au fil des audits, il ressort des faiblesses et donc, des risques financiers et de réputation pour les autorités suisses. Ces examens montrent également que la législation suisse est à la traîne et anticipe rarement l'évolution du cadre international. Ceci plaide pour une évaluation d'ensemble du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse, notamment en tenant compte des développements légaux récents en la matière.

Par ailleurs, les interlocuteurs du CDF lui ont suggéré d'examiner deux problématiques en lien avec le blanchiment d'argent et la lutte contre la criminalité économique : d'une part, les difficultés vécues par les Tribunaux des mesures de contrainte lors du tri des données sous scellés, et, d'autre part, l'effet peu dissuasif des sanctions et des frais de justice.

La fiabilité des données informatiques et leur disponibilité pourraient aussi constituer des thèmes de futurs audits. Les examens du CDF ont mis en évidence des zones d'ombre dans le domaine des registres, un domaine important pour l'activité économique, et la transmission d'informations entre entités fédérales ainsi qu'entre les cantons et la Confédération. Dans les deux cas, la qualité des données disponibles et les analyses opérées auprès des autorités de poursuite pénale sont péjorées.

Enfin, le CDF s'est appuyé sur les cantons dans huit examens. Cet apport a permis de cerner l'environnement dans lequel les autorités fédérales se déploient avec leurs partenaires cantonaux et la perception de ces derniers. Ces expériences cantonales ont contribué à déceler des faiblesses dans la lutte contre la criminalité économique en Suisse.

Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität

Synthesebericht der Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Das Wesentliche in Kürze

Zwischen 2015 und 2021 führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in Verbindung mit der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität 16 Prüfungen und Evaluationen durch. Diese sind namentlich in Tabelle 1 aufgelistet:

Nr.	Themen
15570	Evaluation der Wirksamkeit der Aufsicht über die «klassischen» Stiftungen
16592	Prüfung der Informatik-Werkzeuge und der administrativen Prozesse des Bundesstrafgerichts*
16606	Verwaltung der beschlagnahmten Güter
16615	Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters
17436	Korruptionsbekämpfung: Evaluation der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 19. Oktober 2008*
17649	Wirtschaftlichkeit der Überwachung des Fernmeldeverkehrs bei Strafverfahren
18293	Evaluation der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen
18369	Strategie zur Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte
19394	Wirksamkeit der Bekämpfung von Cyberkriminalität*
19474	Bewirtschaftung der Amtshilfverfahren in Steuersachen*
19476	Wirksamkeit der Edelmetallkontrolle
20094	Programm Joining Forces
20146	Aufgabenerfüllung der Meldestelle für Geldwäscherei
20236	Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs*
21267	Reorganisation der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht
21529	Oberaufsicht über das Grundbuchwesen*

Tabelle 1 – Ursprünglich von der EFK im Jahr 2014 ausgewählte Themen und hinzugefügte Themenbereiche, die indirekt mit der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zusammenhängen (*)

Diese Arbeiten folgten auf eine Sondierung, die 2014 unter der Leitung des ehemaligen Tessiner Staatsanwaltes Paolo Bernasconi¹ in Gang gesetzt worden war. Diese Vorgehensweise ermöglichte es der EFK, mehrere Prüfthemen festzulegen, zu denen die Ergebnisse

¹ Paolo Bernasconi, Moyens de protection de l'économie suisse face aux menaces dues à la délinquance économique, 28. Mai 2015; La lutte contre la criminalité économique en Suisse – Perspectives d'audits et d'explorations de thèmes pour le Contrôle fédéral des finances, 30. September 2015. Beide sind auf der Website der EFK verfügbar.

von sechs Prüfungen hinzukamen, deren Themen nicht spezifisch auf die Wirtschaftskriminalität fokussiert waren. Im Frühling 2022 blieben davon noch drei Bereiche zu erkunden².

Die EFK hat über diese Arbeit Bilanz gezogen und die positiven Elemente sowie die Punkte mit Optimierungsbedarf aufgezeigt. In den 16 Arbeiten wurden 74 Empfehlungen abgegeben, von denen 30 noch offen sind. Knapp 20 wurden von den Geprüften umgesetzt. Der Rest wird derzeit im Rahmen anderer Prüfungen geprüft oder ist mittlerweile obsolet.

Nur wenige Empfehlungen von den Geprüften abgelehnt

Im Allgemeinen wurden die Arbeit der EFK und ihre Empfehlungen von den Geprüften gut aufgenommen. Das Finanzaufsichtsorgan verzeichnete zwar einige Ablehnungen, was im Vergleich mit der Arbeit in anderen Bereichen aber normal erscheint.

So lehnte beispielsweise der Bundesrat einen Teil der Verbesserungsmassnahmen betreffend die Sensibilisierung für die Korruptionsbekämpfung ab. Es ging darum, die Wirksamkeit seiner Interdepartementalen Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung zu stärken, die 2008 nach mehreren Empfehlungen der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarates, bei der auch die Schweiz Mitglied ist, eingesetzt worden war.

Das Bundesstrafgericht (BStGer) lehnte es seinerseits ab, seine Rolle im Rahmen des Programms für die Zusammenarbeit mit der Bundesanwaltschaft (BA) und dem Bundesamt für Polizei (fedpol) – dessen Grundgedanke darin besteht, das Bundesstrafverfahren ins Zeitalter der elektronischen Aktenführung zu führen – auszuweiten. Des Weiteren sprach sich das Bundesamt für Justiz (BJ) deutlich gegen vier Empfehlungen aus, die für die Verbesserung der Wirksamkeit der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, ihrer Umsetzung und ihrer Aufsicht abgegeben wurden.

Thematische Schwerpunkte und künftige Prüfungsthemen: Geldwäscherei, Daten und Beitrag der Kantone

Die EFK hat sich in mehreren Prüfungen mit dem Thema Geldwäscherei befasst, ohne es aber vollumfänglich und fachübergreifend zu behandeln. Im Laufe der Prüfungen wurden Schwachstellen und damit finanzielle und Reputationsrisiken für die Schweizer Behörden ermittelt. Die Prüfungen haben zudem gezeigt, dass die Schweizer Gesetzgebung hinterherhinkt und die Entwicklungen im Ausland selten vorwegnimmt. Dies legt eine umfassende Beurteilung des gesamten Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei in der Schweiz nahe, bei der insbesondere die jüngsten diesbezüglichen Entwicklungen auf Rechtsebene zu betrachten sind.

Ausserdem wurde der EFK von ihren Kontaktpersonen empfohlen, zwei Problematiken in Zusammenhang mit der Geldwäscherei und der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zu prüfen: einerseits die von den ZwangsmassnahmengERICHTEN angetroffenen Schwierigkeiten bei der Triage von versiegelten Daten und andererseits die nur wenig abschreckende Wirkung der Sanktionen und Gerichtskosten.

² Es handelt sich um die Wirksamkeit der Bundesanwaltschaft (BA) und der kantonalen Staatsanwaltschaften, die polizeiliche Zusammenarbeit in der Schweiz und um die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Strafgesetzbuches in Verbindung mit Wirtschaftsverbrechen.

Die Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit von Computerdaten könnten ebenfalls Themen zukünftiger Prüfungen sein. Die Prüfungen der EFK haben bei den Registern – ein wichtiger Bereich für die Wirtschaftstätigkeit – und bei der Weiterleitung von Informationen zwischen Bundeseinheiten sowie zwischen den Kantonen und dem Bund Schwachstellen aufgezeigt. In beiden Fällen werden die Qualität der verfügbaren Daten und die Analysen der Strafverfolgungsbehörden beeinträchtigt.

Darüber hinaus stützte sich die EFK bei acht Prüfungen auf die Kantone. Deren Beitrag ermöglichte es, das Umfeld, in dem die Bundesbehörden mit ihren kantonalen Partnern agieren, sowie die Wahrnehmung Letzterer zu erfassen. Die Erfahrungen der Kantone trugen dazu bei, Schwächen bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität in der Schweiz aufzudecken.

Originaltext auf Französisch

Lotta contro la criminalità economica

Rapporto di sintesi delle verifiche del Controllo federale delle finanze

L'essenziale in breve

Tra il 2015 e il 2021, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha svolto 16 verifiche e valutazioni relative alla lotta contro la criminalità economica. La tabella 1 le elenca in dettaglio:

N.	Tema
15570	Valutazione dell'efficacia della vigilanza sulle fondazioni «classiche»
16592	Verifica degli strumenti informatici e dei processi amministrativi*
16606	Gestione dei beni sequestrati da parte delle autorità federali
16615	Affidabilità dei dati del registro di commercio
17436	Lotta contro la corruzione – Valutazione dell'attuazione del decreto del 19 ottobre 2008 del Consiglio federale*
17649	Redditività della sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni nei procedimenti penali
18293	Valutazione dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale
18369	Valutazione della strategia di restituzione di averi di provenienza illecita
19394	Efficacia della lotta contro la cybercriminalità*
19474	Gestione delle procedure di assistenza amministrativa in materia fiscale*
19476	Efficacia del controllo dei metalli preziosi
20094	Programma Joining Forces
20146	Adempimento dei compiti dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro
20236	Alta vigilanza in materia di esecuzione e fallimento*
21267	Riorganizzazione dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni
21529	Alta vigilanza in materia di registro fondiario*

Tabella 1 – Temi inizialmente selezionati dal CDF nel 2014 e ulteriori tematiche, indirettamente interessate dalla lotta contro la criminalità economica (*)

Questi lavori hanno fatto seguito a un'iniziativa lanciata nel 2014 sotto la direzione dell'ex procuratore pubblico ticinese Paolo Bernasconi¹. Questa iniziativa ha consentito al CDF di individuare una serie di temi da esaminare ai quali si sono aggiunti i risultati di sei verifiche

¹ Paolo Bernasconi, Moyens de protection de l'économie suisse face aux menaces dues à la délinquance économique, 28 maggio 2015; La lotta contro la criminalità economica in Svizzera – Prospettive di verifiche e di esplorazioni tematiche per il Controllo federale delle finanze, 30 settembre 2015. Entrambi i documenti sono disponibili sul sito Internet del CDF.

la cui tematica non era incentrata specificatamente sulla criminalità economica. Nella primavera del 2022 rimanevano tre settori da esplorare².

Il CDF ha stilato un bilancio su questi lavori rilevando i punti positivi e quelli da migliorare. Su questi 16 lavori sono state formulate 74 raccomandazioni di cui 30 ancora in sospeso. Inoltre, una ventina di queste raccomandazioni sono già stata attuate dagli organi sottoposti a verifica. Le raccomandazioni rimanenti erano in fase di controllo nel quadro di altre verifiche o erano diventate superflue.

Minoranza di raccomandazioni respinta dagli organi sottoposti a verifica

In generale, i lavori del CDF e le sue raccomandazioni sono stati accolti favorevolmente dagli organi sottoposti a verifica. Il CDF ha però subito qualche reazione di rifiuto, il che non è fuori della norma se si considera il lavoro svolto in altri settori.

Ad esempio, il Consiglio federale ha respinto una parte delle misure di miglioramento in materia di sensibilizzazione alla lotta contro la corruzione. Si trattava di rafforzare l'efficacia del suo gruppo di lavoro interdipartimentale in materia, istituito nel 2008 dopo una serie di raccomandazioni formulate dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa di cui la Svizzera fa parte.

Da parte sua, il Tribunale penale federale (TPF) si è opposto all'idea di estendere il suo ruolo in un programma del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), la cui idea principale è quella di portare il sistema penale federale nell'era della gestione elettronica degli atti legali. Infine, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha respinto in larga misura quattro raccomandazioni volte a migliorare l'efficacia dell'assistenza internazionale in materia penale, la sua esecuzione e la sua vigilanza.

Priorità tematiche e soluzioni future: riciclaggio di denaro, dati e contributo dei Cantoni

Il CDF ha affrontato il tema del riciclaggio di denaro in numerose verifiche, senza tuttavia riuscire a trattarlo in modo esauriente e trasversale. Nel corso delle verifiche sono emerse lacune e, quindi, rischi finanziari e di reputazione per le autorità svizzere. Le verifiche hanno anche sottolineato che la legislazione svizzera è in ritardo e anticipa di rado gli sviluppi del quadro internazionale. Ciò depone in favore di una valutazione globale del dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro in Svizzera, in particolare tenendo conto dei recenti sviluppi legali in materia.

Inoltre, gli interlocutori del CDF gli hanno suggerito di esaminare due problematiche connesse con il riciclaggio di denaro e la lotta contro la criminalità economica: le difficoltà affrontate dai giudici dei provvedimenti coercitivi al momento dello smistamento dei dati sigillati e l'effetto poco dissuasivo degli strumenti sanzionatori e delle spese legali.

Anche l'affidabilità dei dati informatici e la loro disponibilità potrebbero essere oggetto di future verifiche. Le verifiche del CDF hanno messo in luce zone d'ombra nel settore dei registri che sono importanti per l'attività economica e la trasmissione delle informazioni tra

² Si trattava dell'efficacia del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e dei ministeri pubblici cantonali, della cooperazione in materia di polizia in Svizzera e, infine, dell'applicabilità delle disposizioni del Codice penale relative ai reati economici.

gli organi federali. In entrambi i casi, la qualità dei dati disponibili e le analisi condotte presso le autorità di perseguimento penale sono peggiorate.

Infine, in otto verifiche il CDF è stato assistito dai Cantoni. Il loro supporto gli ha permesso di identificare il contesto in cui le autorità federali lavorano con i partner cantonali e la percezione di questi ultimi. Le esperienze dei Cantoni hanno contribuito a individuare le lacune nella lotta contro la criminalità economica in Svizzera.

Testo originale in francese

Combating economic crime

Summary report on audits by the Swiss Federal Audit Office

Key facts

Between 2015 and 2021, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out 16 audits and evaluations in connection with the fight against economic crime. They are listed in table 1:

No.	Topic
15570	Evaluating the effectiveness of the supervision of "classic" foundations
16592	Audit of IT tools and administrative processes of the Federal Criminal Court*
16606	Sequestration management by federal authorities
16615	Reliability of data in commercial register
17436	Combating corruption – Evaluation of the implementation of the Federal Council's resolution of 19 October 2008*
17649	Performance audit of telecommunications surveillance
18293	International mutual legal assistance in criminal matters
18369	Strategy for the restitution of illicit assets
19394	Effectiveness of the fight against cybercrime*
19474	Management of tax-related administrative assistance proceedings*
19476	Effectiveness of the precious metals control
20094	Joining Forces programme
20146	Fulfilment of tasks by the Money Laundering Reporting Office Switzerland
20236	Supreme supervision of debt enforcement and bankruptcy
21267	Reorganisation of the Federal Supervisory Board for Foundations
21529	Overall supervision of the land register*

Table 1 – Topics initially selected by the SFAO in 2014 and added topics indirectly linked to the fight against economic crime (*)

This work was done in response to a forward-looking initiative launched in 2014 by the former Ticino prosecutor Paolo Bernasconi¹. This initiative allowed the SFAO to identify several audit topics. To these, we added the results of six audits that did not focus specifically on economic crime. In spring 2022, three areas remained to be explored².

¹ Paolo Bernasconi, Moyens de protection de l'économie suisse face aux menaces dues à la délinquance économique, 28 May 2015; The fight against economic crime in Switzerland – Overview of audits and topics for the Swiss Federal Audit Office to address, 30 September 2015. They are available on the SFAO website.

² It concerned the efficiency of the Office of the Attorney General (OAG) and the cantonal courts, police cooperation in Switzerland and the applicability of Criminal Code provisions relating to economic crime.

The SFAO reviewed these efforts, highlighting the positive aspects but also the areas for improvement. Across these 16 audits, 74 recommendations were issued, 30 of which are still pending. Another 20 or so have already been implemented by the audited entities, and the rest are either under review in the context of other audits or are obsolete.

A small number of recommendations rejected by the audited entities

In general, the SFAO's work and its recommendations were well received by the audited entities. The SFAO did, however, meet with a few rejections, which is nothing out of the ordinary when compared to the work done in other areas.

For example, the Federal Council rejected some of the proposed improvements with regard to raising awareness of the fight against economic crime. These related to strengthening the effectiveness of the relevant interdepartmental working group, which was set up in 2008 in response to various recommendations from the European Council's Group of States against Corruption (GRECO), to which Switzerland belongs.

Similarly, the Federal Criminal Court was opposed to its role being expanded under a collaboration programme of the Office of the Attorney General of Switzerland (OAG) and the Federal Office of Police (fedpol), which was aimed at ushering the federal prosecution chain into the age of electronic case management. Finally, the Federal Office of Justice (FOJ) rejected most of the substance of four recommendations intended to improve the effectiveness of international administrative assistance in criminal matters, and its implementation and monitoring.

Thematic directions and future audit topics: money laundering, data and contributions by the cantons

The SFAO addressed the topic of money laundering in numerous audits, although it was unable to tackle it fully and across the board. The audits revealed weaknesses and, hence, financial and reputational risks for the Swiss authorities. They also showed that Swiss legislation is lagging behind and seldom anticipates developments at international level. This argues in favour of an overall assessment of the anti-money laundering mechanism in Switzerland, especially given the recent legal developments in this regard.

In addition, people who spoke to the SFAO suggested that two issues relating to money laundering and the fight against economic crime be examined: first, the difficulties experienced by the courts responsible for compulsory measures when sorting sealed data and, second, the low dissuasive effect of criminal sanctions and legal costs.

The reliability and availability of IT data are also potential topics for future audits. The SFAO's audits revealed shortcomings as regards registries, which are important for economic activity and the transmission of information between federal entities. In the two cases concerned, the quality of the available data and the analyses carried out at the prosecution authorities were criticised.

Finally, in eight of its audits, the SFAO was supported by the cantons. This allowed it to obtain a picture of the environment in which the federal authorities operate together with their cantonal partners, and the cantons' perception of this. The experiences of the cantons helped to identify weaknesses in the fight against economic crime in Switzerland.

Original text in French

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Selon le programme d'audit 2021, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé une synthèse des audits liés à la lutte contre la criminalité économique entre 2015 et 2021. Il s'agit de tirer des enseignements sur un domaine important pour la Suisse. Pour rappel, sa place financière figure en tête de la gestion de fortune mondiale devant Hong Kong et Singapour et reste un centre du commerce de matières premières. En 2019, cette place financière avait versé 7,9 milliards de francs de recettes aux pouvoirs publics, soit 7,2 % du total³.

Dès 2014, le CDF a lancé une démarche prospective sur la lutte contre la criminalité en col blanc. Sous la conduite de l'ex-procureur tessinois, M^e Paolo Bernasconi, des audits ont été menés avec des représentants de plusieurs entités fédérales, de l'économie, de la finance et des assurances⁴. Des perspectives d'audits ont émergé et fait l'objet d'un rapport programmatique, publié en 2015⁵.

Dans l'annexe 4, le Tableau 2 liste tous les audits et les évaluations réalisés, et l'état d'avancement des travaux lors de la rédaction de cette synthèse. Entre 2015 et 2021, le CDF a rédigé 16 audits ou évaluations en lien avec la lutte contre la criminalité économique. Par rapport au plan présenté en 2014, six autres audits ont été ajoutés à la sélection. Ces derniers abordent indirectement des questions liées à la lutte contre la criminalité économique, comme le blanchiment d'argent. Lors de tous ces travaux, les audités n'ont pas contesté le bien-fondé de la démarche, ni la pertinence des thèmes retenus.

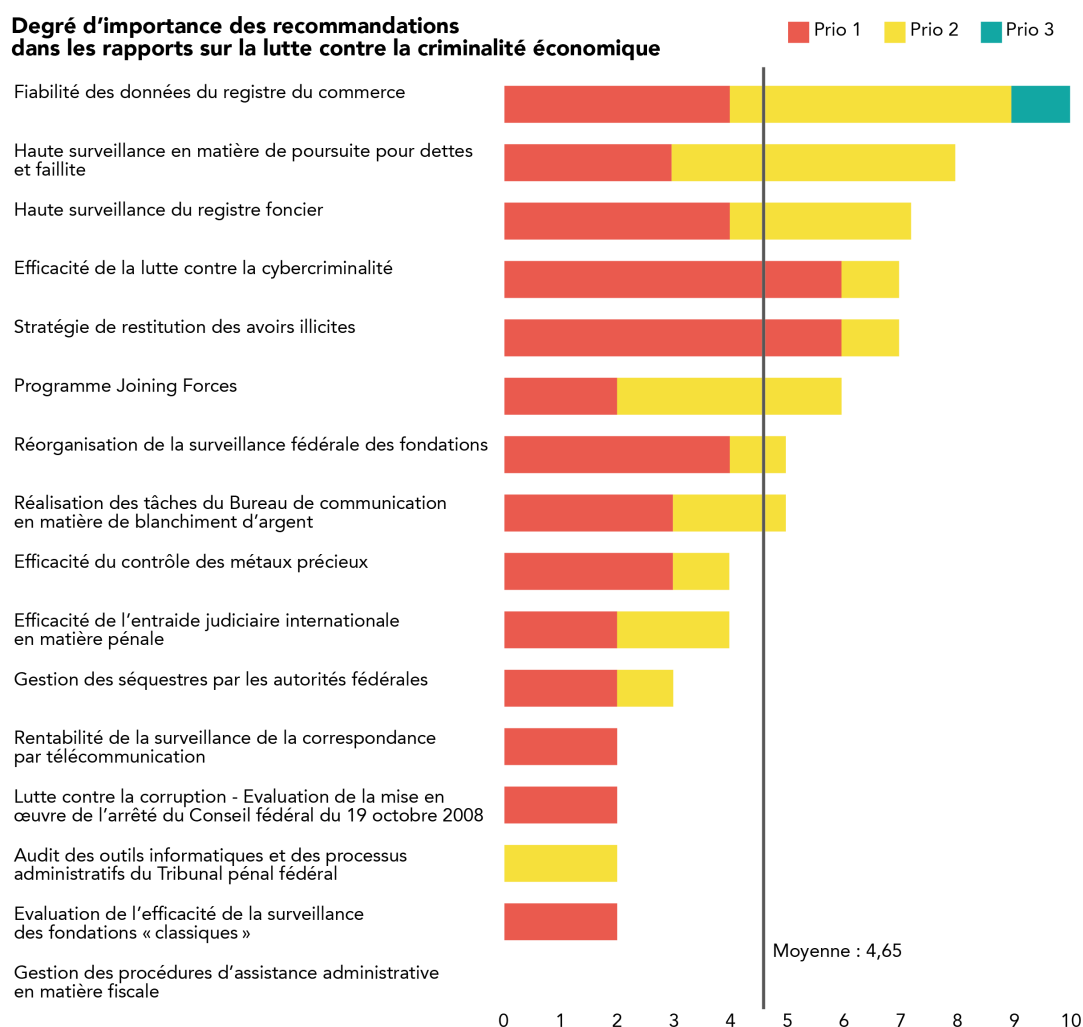
Les résultats des travaux comportent en moyenne entre 4 et 5 recommandations par rapport, dont plus de 60 % de priorité 1 (voir le Graphique 1). Sur 74 recommandations émises, une trentaine reste ouverte, alors qu'une petite vingtaine a été mise en œuvre et que sept autres ont été retirées par le CDF (avant tout pour des raisons d'obsolescence). Le solde restant (17) se trouve en cours d'examen ou de suivi dans d'autres audits. Enfin, le CDF a jugé deux recommandations comme essentielles (Prio A)⁶.

³ Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SIF), « La place financière suisse d'aujourd'hui: solide, à vocation globale, en mutation », voir <https://www.sif.admin.ch/sif/fr/home/finanzmarktpolitik/strategie/place-financiere-suisse-aujourd'hui.html>, consulté le 17.5.2022.

⁴ Moyens de protection de l'économie suisse face aux menaces dues à la délinquance économique (ci-après Rapport Bernasconi), 28 mai 2015, disponible sur le site Internet du CDF.

⁵ La lutte contre la criminalité économique en Suisse – Perspectives d'audits et d'explorations de thèmes pour le Contrôle fédéral des finances (PA 14412), 30 septembre 2015, disponible sur le site Internet du CDF.

⁶ Elles ont été émises durant l'examen sur la fiabilité des données du registre du commerce (voir chapitre 2.1) et lors de l'audit sur l'efficacité du contrôle des métaux précieux (voir chapitre 2.2).



Graphique 1 – Examens sur la lutte contre la criminalité économique et degré de priorité des recommandations (CDF). Pour la signification détaillée des priorités du CDF, voir page 32.

1.2 Objectif

Cette synthèse résume les travaux réalisés depuis 2015, leurs principaux enseignements ainsi que les recommandations acceptées par les entités auditées. Elle contient un état des lieux de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations, de même que des pistes à creuser pour l'avenir sur ces questions liées à la lutte contre la criminalité économique.

Pour enrichir son analyse, le CDF a pris langue avec des représentants de la Confédération et des experts externes⁷. L'ensemble des interlocuteurs ont dit avoir compris les analyses et les réflexions qui ont mené aux thèmes retenus par l'organe de surveillance depuis 2015. Selon eux, la publication de ces travaux suit l'orientation du CDF en la matière et est oppor-

⁷ Fin mars – début avril 2022, le CDF a rencontré à différentes occasions le nouveau Procureur général de la Confédération et l'un de ses adjoints, un membre de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération ainsi que le responsable de son Secrétariat, de même que les représentants de Public Eye, une organisation non gouvernementale (ONG).

tune. Durant la rédaction de cette synthèse, des voix se sont faites entendre pour remarquer que cette sélection de rapports offrait une image incomplète de la lutte contre la criminalité économique et de son évolution récente, voire des difficultés vécues par les autorités de poursuite pénale. Le CDF souscrit à ce point, rappelle que cette sélection n'est pas exhaustive et propose justement de nouveaux thèmes pour compléter cette image de la lutte contre la criminalité économique en Suisse.

Ce travail tient compte des informations et constats établis lors des audits durant la période d'examen. La situation actuelle et les mesures prises depuis lors afin de combler les lacunes constatées par le CDF ne font pas l'objet de cette synthèse.

1.3 Etendue et structure de la synthèse

Ce travail a été mené au printemps 2022 par Yves Steiner (responsable de révision), avec l'aide d'Alain Eloka (expert en audit) et de Mario Luketic (évaluateur junior), le tout sous la supervision de Laurent Crémieux du Centre de compétences Évaluations.

Dans la sélection sous revue, il existe davantage d'entités examinées que d'audits ou d'évaluations. Cela est dû au fait que la sélection retient des « examens transversaux », et non uniquement des examens d'une seule entité fédérale. Par exemple, l'audit sur la gestion des séquestres dans l'administration fédérale a été réalisé auprès de cinq autorités ou offices. Quant à l'évaluation sur la restitution d'avoirs illicites, elle s'est déroulée dans trois entités. En annexe 5, le tableau 3 retrace toutes les entités auditées.

Le chapitre 2 décrit les principaux résultats des audits et des évaluations en débutant par le Conseil fédéral, les départements fédéraux et enfin, les autorités de poursuite pénale et judiciaire. La nature des recommandations acceptées par ces audités ou leurs unités respectives est aussi évoquée. Le chapitre 3 se concentre, lui, sur trois aspects thématiques récurrents observés lors des travaux du CDF, soit la lutte contre le blanchiment d'argent, la question de la qualité et de l'accès aux données informatiques, ainsi que la coordination entre les cantons et la Confédération.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Principaux résultats et recommandations

2.1 Le Conseil fédéral et ses moyens de lutte contre la corruption

Le Conseil fédéral n'a pas entendu le CDF sur le travail de sensibilisation des autorités fédérales dans le cadre de la lutte contre la corruption. De quoi s'agit-il ? En 2018, le gouvernement a souhaité prolonger les efforts du Groupe de travail interdépartemental (GTID) pour la lutte contre la corruption. Un Groupe de travail est né en 2008, après plusieurs recommandations d'un examen par les pairs du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO)⁸ du Conseil de l'Europe. Il s'agissait de renforcer notamment l'échange d'informations, la coordination, la prévention et la sensibilisation des acteurs exposés aux risques de corruption.

Avant le renouvellement de ce mandat, le CDF a apporté son éclairage au Conseil fédéral au travers d'un audit du GTID⁹. Selon lui, les moyens mis à disposition du Groupe restent insuffisants pour atteindre les buts visés. Pour davantage d'efficacité, il faut renforcer l'indépendance du Groupe, ses ressources financières et humaines, ses compétences, son autorité, sa mémoire institutionnelle et sa visibilité auprès du public. Sans cela, le GTID ne peut faire émerger une stratégie de lutte contre la corruption en Suisse et se réduit à une organisation de milice, livrant des conférences d'experts sous le haut patronage du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

Le CDF a recommandé de créer un secrétariat du GTID, avec des experts, dirigé par un Monsieur ou une Madame « Lutte contre la corruption ». Il ou elle jouerait le rôle de coordinateur au plan fédéral et de sensibilisateur dans les collectivités publiques et la société civile. Cette réorientation supposerait un changement organisationnel sans ressources additionnelles. Des synergies entre acteurs fédéraux sont possibles, de même qu'une meilleure allocation des moyens, actuellement morcelés entre plusieurs départements¹⁰.

Au final, le Conseil fédéral a renouvelé le mandat du GTID en reprenant une partie des recommandations du CDF – élaboration d'une stratégie anticorruption fédérale, établissement d'un réseau d'information avec les cantons –, mais sans toucher à la question des ressources, ni le positionnement du Groupe. Le CDF a pris acte de ce refus partiel et continue de suivre ce dossier.

2.2 Les chantiers du Département fédéral de justice et police

L'Office fédéral de la justice (OFJ) a été l'objet spécifique de quatre examens (surveillance des registres, entraide internationale), tandis que l'Office fédéral de la police (fedpol) a été examiné sur deux thèmes propres (blanchiment d'argent et lutte contre la cybercriminalité). Une unité spécialisée du Département fédéral de justice et police (DFJP) a encore été auditée (interceptions téléphoniques).

⁸ La Suisse est membre du GRECO depuis le 1^{er} juillet 2006. Les résultats des évaluations sont publics et publiés sous : <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/switzerland>.

⁹ Le rapport d'audit PA 17436 est disponible sur le site Internet du CDF.

¹⁰ Ces recommandations ont été publiquement soutenues par l'ONG Transparency International dans une lettre ouverte adressées à la Délégation des finances (https://transparency.ch/wp-content/uploads/2018/05/Lettre_FinDel_fr.pdf).

Dans trois autres cas, les unités du DFJP n'étaient pas les seules entités auditées. Dès lors, les résultats d'audit figurent plus avant dans ce rapport (restitution d'avoirs de potentats au chapitre 2.5; gestion des séquestres et programme Joining Forces au chapitre 2.6).

Des lacunes dans la haute surveillance des registres à l'Office fédéral de la justice

Le CDF a audité la haute surveillance du registre du commerce, celle sur les poursuites pour dettes et faillite et, enfin, celle exercée sur le registre foncier. Ces registres jouent un rôle essentiel en faveur du bon fonctionnement de l'économie suisse. Sous l'angle de la lutte contre la criminalité économique, le CDF a toutefois relevé des lacunes à différents niveaux qui impactent la lutte contre la criminalité économique.

Dans le cas du **registre du commerce**¹¹, l'audit du CDF a montré, en 2018, que les offices cantonaux du registre du commerce n'ont aucune obligation de vérification, ni lors de l'inscription de la société, ni ultérieurement. Ainsi, l'existence et la mise à jour d'une liste des actions au porteur et des ayants droits économiques des sociétés anonymes demeuraient difficiles à confirmer sur le terrain. Une situation jugée insatisfaisante par le CDF.

Selon les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) et du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les Chambres fédérales ont décidé en 2019 de proscrire les actions au porteur (sauf pour des firmes cotées en bourse ou avec des titres intermédiés)¹². Mais le législateur n'a pas prévu de contrôle pour garantir que les sociétés anonymes ont un registre des actions mis à jour¹³ et que ce dernier renseigne sur l'ayant droit économique¹⁴. A cet égard, l'activité de contrôle des registres du commerce n'a pas évolué.

Autre point, le CDF a relevé que les bases légales ne permettent pas aux registres du commerce de procéder à des contrôles spécifiques s'ils soupçonnent que le changement de nom ou d'organe d'une entreprise sont liés à une démarche frauduleuse (par exemple, vérifier la situation financière et l'existence d'une activité avant d'accepter les modifications). Pour le CDF, ce type de contrôle serait utile pour prévenir les cas de faillites frauduleuses. Une recommandation en ce sens avait été émise et acceptée par l'OFJ.

Dans le **domaine des poursuites pour dettes et faillite**¹⁵, le CDF note l'absence de mise en réseau des bases de données des offices des poursuites et des offices des faillites (OPF)¹⁶. L'exhaustivité des données n'est donc pas garantie au niveau systémique. Une personne mal intentionnée peut ainsi parvenir sans trop de difficultés à produire un extrait favorable de registre de poursuites selon le choix d'OPF.

A ce jour, il n'y a pas de projet de créer un registre national des poursuites et faillites ou de promouvoir cette mise en réseau des bases de données des OPF. Le Conseil fédéral a lancé un projet de service national d'adresses. Mené à terme par l'Office fédéral de la statistique

¹¹ Le rapport d'audit PA 16615 est disponible sur le site Internet du CDF.

¹² La loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial est entrée en force au 1^{er} novembre 2019, voir Feuille fédérale, 2019, 4313.

¹³ Article 686 (CO).

¹⁴ Article 697j (CO).

¹⁵ Le rapport d'audit PA 20236 est disponible sur le site Internet du CDF.

¹⁶ Pour rappel, les cantons sont responsables de l'organisation et de la surveillance des OPF. La haute surveillance sur l'application uniforme de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) incombe à l'OFJ.

(en principe en 2024), les autorités, y compris les OPF, devraient disposer d'un registre national des adresses des personnes physiques, basé sur le numéro de sécurité sociale. Ce registre est un préalable à une possible mise en réseau des bases de données des OPF.

Raison pour laquelle le CDF a émis une recommandation à l'OFJ pour analyser, en collaboration avec les cantons, la faisabilité à long terme d'une mise en réseau des bases de données des OPF et ce, afin d'assurer l'intégralité des données des débiteurs. Cette mise en réseau faciliterait les recherches entreprises par les créanciers et dissuaderait les débiteurs qui profitent de la parcellisation actuelle des données.

La haute surveillance **du registre foncier**¹⁷ est confrontée à un défi important. Pour plusieurs experts, organes et selon d'autres sources¹⁸, le secteur immobilier demeure attractif et adapté pour introduire des fonds d'origine illégale dans le circuit financier légal. Logé à l'OFJ, l'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier (OFRF) ne voit aucune marge de manœuvre légale pour atténuer ce risque.

Les bases stratégiques et conceptuelles de l'OFRF sont certes une base adéquate pour sa haute surveillance. Compte tenu des risques de blanchiment d'argent, une analyse approfondie de cette problématique devrait cependant être faite, comme une sensibilisation des gestionnaires des registres fonciers et des organes de surveillance des cantons. Les aspects relatifs au registre foncier devraient aussi être abordés dans l'activité d'inspection, par exemple en cas d'acquisition d'immeubles par des personnes résidentes à l'étranger.

Une recommandation du CDF a été émise pour continuer de faire évoluer les bases stratégiques et conceptuelles de l'OFRF afin d'en élargir leur contenu à des thèmes et des risques liés au blanchiment d'argent. Au besoin, des mesures devraient être définies dans le cadre de la haute surveillance.

Divergences pour un traitement plus efficace des demandes d'entraide internationale

L'entraide internationale en matière pénale (EIMP) constitue un rouage essentiel de la lutte contre la criminalité économique transfrontalière. Pour la Suisse et sa réputation à l'étranger, ce mécanisme et son bon fonctionnement ont un caractère crucial au regard de la taille de sa place financière. Les autorités judiciaires suisses sont d'ailleurs très sollicitées et accordent leur aide davantage qu'elles ne la demandent à leurs homologues étrangères. Entre 2014 et 2018, notre pays a reçu en moyenne 2300 demandes d'entraide par an, dont près de 88 % sont traitées par les ministères publics des cantons.

Pour la première fois, l'évaluation du CDF sur ce dispositif de compétence fédérale¹⁹ documente quantitativement et qualitativement le travail des autorités suisses. La qualité de celui-ci et des éléments livrés est saluée à l'étranger. Excepté ce point, les constats et les appréciations de cette évaluation relèvent des aspects critiques. Les procédures sont complexes, lentes – 290 jours en moyenne par demande – et impliquent une myriade d'acteurs dont des autorités de poursuite pénale cantonales sous-outillées pour ces tâches. L'OFJ est légalement tenu par le principe de célérité pour garantir la surveillance du dispositif. Enfin,

¹⁷ Le rapport d'audit PA 21529 est disponible sur le site Internet du CDF.

¹⁸ Rapport de la Police judiciaire fédérale, Blanchiment d'argent sur le marché de l'immobilier, fedpol, mai 2013 ; Transparency International, Les failles du dispositif anti-blanchiment dans l'immobilier suisse, octobre 2017 ; « Die Tricks der Geldwäscher bei Hausverkäufen », in Tages Anzeiger, 28.2.2022.

¹⁹ L'OFJ transmet l'exécution des demandes d'entraide auprès du MPC, des 26 parquets cantonaux et d'autorités administratives fédérales. Il assure la surveillance sur ce traitement des demandes.

l'OFJ cumule des fonctions de surveillance et d'exécution, cet office traitant les demandes d'entraide américaines²⁰.

En chiffres, le CDF a montré l'impact décisif du droit de recours dans les procédures d'entraide. Un droit certes fondamental, mais d'abord utilisé pour gagner du temps chez les prévenus. Seuls 7 % des recours déposés au Tribunal pénal fédéral (TPF) sont ainsi admis. Bref, après un laps de temps de trois à six mois en moyenne, l'entraide est accordée dans la vaste majorité des cas. Si la cause est portée au Tribunal fédéral (TF), celui-ci n'entre pas en matière dans près de 90 % des recours et admet au final 3 % des recours seulement.

Malgré ces points, l'OFJ a largement refusé les recommandations du CDF²¹. Premier rejet, une recommandation visant à examiner si les demandes EIMP pourraient être traitées par une autorité avec assez d'expérience pour décharger les parquets des petits cantons. Pareillement refusée, la deuxième recommandation concernait la fixation d'objectifs clairs aux autorités d'exécution et l'amélioration de la qualité des données et des statistiques, le tout pour renforcer la surveillance de l'OFJ. Seule l'amélioration des données et des statistiques sera entreprise. La troisième recommandation portait sur une série de simplifications au plan légal (révision de l'EIMP, cohérence des bases légales de l'entraide) pour laquelle l'OFJ est entrée en matière sans fixer de délais et a refusé de séparer ses fonctions d'exécution et de surveillance. En revanche, l'OFJ appliquera une quatrième recommandation pour améliorer son niveau d'information, par exemple lorsque des demandes EIMP arrivent par la voie directe dans les parquets cantonaux sans passer par l'autorité fédérale.

Des experts se désolent fréquemment des lenteurs de l'entraide et de la nécessité de réviser l'EIMP²². Ce constat est confirmé lors des entretiens avec les interlocuteurs du CDF. A ce propos, la nouvelle direction du MPC soutient ce processus de révision de l'EIMP.

Manque de transparence des coûts de la surveillance électronique

Le CDF a examiné l'utilité, les coûts et le financement de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication²³. Cette surveillance renseigne les autorités de poursuite pénale fédérales et cantonales lors des enquêtes. Au DFJP, le Service de Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (« Service SCPT ») sert d'interface entre la poursuite pénale et les opérateurs de télécommunication²⁴.

La transparence des coûts de ce dispositif n'existe pas. Les fournisseurs des services de télécommunication ont refusé de livrer le détail de leurs coûts au CDF, alors qu'ils perçoivent des émoluments pour les interceptions effectuées. En 2017 par exemple, ces opérateurs ont obtenu 8,9 millions de francs de la part du Service SCPT. Pour sa propre prestation, ce

²⁰ Le rapport d'évaluation PA 18293 est disponible sur le site Internet du CDF. Une étude comparative du Prof. Nadja Capus (Université de Neuchâtel) a aussi été réalisée durant cette évaluation et publiée sur le même site Internet.

²¹ En 2020, le CDF a émis 257 recommandations. Seules trois ont été totalement ou en partie refusées par les audités, en l'occurrence l'OFJ. Source : Rapport annuel du CDF 2020, p. 78, disponible sur le site Internet de l'institution.

²² Les lenteurs de la coopération internationale en ce domaine sont aussi un sujet de préoccupation majeure et souvent sous-estimé selon Patrick Lamon, ancien responsable des affaires de blanchiment d'argent au MPC (« La Suisse attend souvent les remontrances internationales pour légiférer », heidi.news, 25.5.2021, consulté le 17.5.2022). Un magistrat genevois note que la Suisse est « l'un des pays en Europe qui collabore le plus lentement » et comprend les plaintes de ses homologues étrangers sur les lenteurs de l'EIMP (« Yves Bertossa : le législateur ne nous donne pas suffisamment d'outils pour être efficaces contre la corruption », Public-Eye – Magazine, 30 septembre 2021, p. 27).

²³ Le rapport d'audit PA 17649 est disponible sur le site Internet du CDF.

²⁴ Lors de l'audit, les opérateurs les plus sollicités étaient Swisscom, Sunrise, Salt et Lycamobile.

Service a retenu 4,1 millions. Les autorités de poursuite pénale, qui ont requis ces interceptions électroniques à l'époque, ont payé un total de 13 millions.

Cette somme ne couvre cependant pas la totalité des frais de fonctionnement et d'investissement du Service SCPT qui, selon lui, se montait à 29,3 millions en 2017. Au final, il s'avère que le taux de couverture réel des prestations de ce Service avoisine 27 %, tandis que le Conseil fédéral a fixé un taux à 70 %. Des recommandations émises par le CDF et acceptées par l'audité veulent améliorer la transparence et la couverture des coûts.

Dans la lutte contre la criminalité en général et contre celle en col blanc en particulier, les interceptions électroniques revêtent une utilité pour les acteurs de la poursuite pénale. Un sondage auprès d'eux a permis de montrer que ces mesures conduisent à la réussite si elles sont associées à d'autres mesures.

Ces mêmes acteurs ont insisté sur le fait qu'ils ordonnent de telles mesures de surveillance selon les perspectives de réussite et les ressources en personnel disponible. A cet égard, les émoluments à payer au SCPT peuvent être un critère déterminant, et ont déjà conduit à renoncer en partie à de telles mesures. Selon le sondage du CDF, ces frais constituent environ la moitié de leurs coûts externes. Un conflit d'objectifs existe entre d'un côté, des émoluments et des indemnités qui augmentent pour couvrir les frais des opérateurs et celui du SCPT et de l'autre, des autorités pénales qui se tourneraient vers d'autres mesures d'enquête moins onéreuses. Le risque étant ainsi soit une perte d'efficacité dans les poursuites pénales, soit une baisse de la base de financement du service SCPT.

2.3 Bilan sur le contrôle des métaux précieux et sur l'assistance administrative fiscale au Département fédéral des finances

Renforcer la qualité de la surveillance exercée sur le commerce des métaux précieux

Dans la lutte contre la criminalité économique, le contrôle étatique des métaux précieux se pose sous l'angle de la provenance réelle de ces matières et le risque de blanchiment via des sociétés actives en Suisse. Ce contrôle du secteur est bicéphale. D'une part, il s'effectue dans les bureaux aux frontières de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)²⁵. D'autre part, il s'opère lors de l'attestation de la qualité et de l'indication de titre légal des ouvrages en or, argent, platine et palladium par le Contrôle des métaux précieux (CMP), entité de l'OFDF.

En 2018, quelque 2300 tonnes d'or importées ont été soumises aux bureaux de l'OFDF (soit 63 milliards de francs). De son côté, le CMP a contrôlé l'arrivée de montres et de bijoux en métaux précieux pour 18 milliards de francs. Celui-ci assure aussi la surveillance sur le marché intérieur et les activités de fonte des métaux précieux. Les résultats de l'audit du CDF montrent un potentiel d'amélioration important de l'efficacité par un contrôle renforcé des métaux précieux et une coordination plus étroite entre l'OFDF et le CMP. Ceci afin de limiter les risques en matière de provenance illégale de métaux précieux et de blanchiment.

L'audit du CDF évoque l'Ordonnance sur le contrôle des métaux précieux (OCMP) qui impose aux essayeurs-fondeurs un devoir de diligence sur la provenance des métaux précieux. Jusqu'au début 2019, la surveillance du CMP se limitait à de courts examens administratifs chez les essayeurs-fondeurs. Deux inspections-pilotes du CMP ont permis fin 2019 d'entrevoir

²⁵ Anciennement, l'Administration fédérale des douanes.

les risques de non-respect des dispositions de l'OCMP auprès de ces acteurs. Elles ont aussi démontré les lacunes du dispositif de surveillance, de même que l'absence de critères clairs et le caractère très limité des moyens de sanctions des autorités de contrôle. Des recommandations ont été émises pour améliorer la situation et ont été acceptées par l'audit.

En révision lors de l'audit du CDF, la Loi fédérale sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBA) a été abordée en marge de l'examen. L'association faitière de l'industrie d'affinage demandait d'investir le CMP de la fonction de surveillance sur les intermédiaires financiers du domaine des métaux précieux. Le périmètre de cette surveillance se posait, car elle se limitait aux transactions de métaux précieux entre intermédiaires financiers et établissements bancaires. Pour le CDF, l'exclusion du domaine des achats de matières pour la fonte était regrettable. Il s'agit d'un volet risqué du commerce des métaux précieux. Le CMP se limiterait ainsi à la seule vérification du commerce de lingots d'or déjà raffinés entre les essayeurs de commerce et les établissements bancaires.

L'assistance fiscale administrative peine à atteindre les recommandations internationales

Sous pression internationale, le Conseil fédéral a accepté sans réserve le 13 mars 2009 la Convention modèle de l'OCDE sur l'assistance administrative fiscale. La Suisse a appliqué cette décision en modifiant ses conventions de double imposition et la Loi fédérale sur l'assistance administrative internationale en matière fiscale est en vigueur dès février 2013.

Le CDF a audité si le traitement de cette assistance par l'Administration fédérale des contributions (AFC) était adéquat et efficace. Cette unité dispose d'une septantaine de postes à plein temps pour les demandes de pays tiers et les requêtes suisses vers l'étranger²⁶. Les résultats d'audit ont été bons et le CDF n'a donc pas formulé de recommandations.

L'examen a toutefois relevé un point critique relatif à une recommandation du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE. Celui-ci recommande un délai de réponse de 90 jours pour le traitement des demandes. Entre 2015–2018, la Suisse n'avait traité que 26 % de dossiers reçus dans cette limite (voir l'infographie 1). L'AFC explique ce score en raison des particularités de la procédure suisse. Elle requiert une notification préalable au contribuable avant la livraison des informations. Une hausse des ressources en personnel de l'AFC ou une optimisation de son informatique ne peuvent donc pas accélérer le traitement des dossiers pour convenir aux recommandations internationales. Un risque potentiel de réputation pourrait donc émerger au Forum mondial quant à la vitesse de traitement de l'assistance administrative fiscale par la Suisse.

A quelle vitesse la Suisse traite-t-elle les demandes reçues de l'étranger ?

Entre 2015 et 2018, la Suisse a reçu 3252 demandes (données brutes, hors clarification). Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales recommande que ces demandes soient traitées dans un délai de 90 jours.



Infographie 1 – Traitement des demandes étrangères en matière d'assistance fiscale administrative. Sources : AFC, CDF.

²⁶ Entre 2013 et 2018, les demandes étrangères sont majoritaires (99,6 %) par rapport aux requêtes suisses (0,4 %).

2.4 La modernisation de la surveillance des fondations au Département fédéral de l'intérieur

Une surveillance morcelée et lacunaire, doublée d'un manque de transparence fiscale

L'Autorité de surveillance des fondations (ASF) est sise au Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (SG-DFI). Le CDF s'y est rendu à deux reprises en 2015 et en 2021. Des retards persistants dans le traitement des dossiers soulignent des problèmes d'organisation, d'analyse du risque et de manque de ressources.

En 2015, le CDF a évalué l'efficacité de la surveillance des fondations d'utilité publique (aussi dites « classiques »)²⁷. 13 075 d'entre elles étaient enregistrées en Suisse à cette date et déclaraient un patrimoine de plus de 100 milliards de francs. La portée géographique du but de ces fondations détermine l'organe compétent pour surveiller leurs activités. Il peut être au niveau communal, du district, à l'échelle cantonale ou au plan fédéral. Le CDF a compté plus de 380 organes de surveillance, dont l'ASF, 19 organes cantonaux et quelque 360 autres dans les communes et les districts. Selon une extrapolation du CDF, 56 postes à plein temps s'occupaient de cette surveillance des fondations.

Cette surveillance éclatée engendre une kyrielle de lacunes : conflits d'intérêts inévitables au niveau communal, inefficacités organisationnelles notoires, absence de compétences en suffisance, etc. De sorte que la transformation des autorités cantonales de surveillance en institutions de droit public, voire des regroupements partiels au plan intercantonal paraît judicieux pour remplir des exigences de professionnalisme et d'indépendance. Au plan fédéral, l'ASF accumulait les retards dans le contrôle des rapports de gestion (30 % des dossiers) et n'avait pas une méthode d'analyse des risques apte à trier les cas les plus sérieux afin de les traiter en priorité.

En matière d'exonérations fiscales et d'un risque d'impôts indument éludés, le CDF souhaitait savoir si les administrations cantonales des contributions appliquaient les prescriptions légales de façon rigoureuse et homogène. Ce point n'a pas pu être confirmé, ni infirmé par le CDF. La Conférence suisse des impôts (CSI) lui a refusé l'accès aux données fiscales des cantons. Le CDF a constaté une transparence faible et des bases de données insuffisantes dans le champ des fondations en Suisse : il n'existe aucun registre des fondations centralisé à l'ASF ou auprès de la CSI. Il n'existe pas non plus d'estimations sur les effets des exonérations fiscales octroyées aux fondations.

Dans la lutte contre la criminalité économique, le CDF rejoint l'avis d'experts pour dire que le risque de blanchiment d'argent via des fondations classiques reste peu élevé à l'inverse des associations qui, elles, n'ont pas à se déclarer au registre du commerce, ni de remplir des obligations de révision.

La surveillance des fondations doit pouvoir partager ses connaissances avec des tiers

L'ASF a été l'objet d'un audit spécifique en 2021. Elle surveille plus du tiers des fondations installées en Suisse, avec un patrimoine de près de 40 milliards de francs. Elle veille à une

²⁷ Le rapport d'évaluation PA 15570 est disponible sur le site Internet du CDF. En marge de ce travail, un avis de droit a été commandé au Dr. Erich Peter (Vialex AG). Il s'agissait de vérifier, par le biais d'une analyse juridique, si la volonté du législateur (ainsi que de la jurisprudence) concernant les tâches concrètes de la surveillance étaient compréhensibles, en particulier l'article 84 alinéa 2 du Code civil. Cet avis de droit est aussi disponible sur le site du CDF.

utilisation conforme de cet argent selon les buts statutaires de ces fondations. L'audit a montré des retards de travail encore importants. La situation n'a guère évolué sur la décennie. Jusqu'au projet de réorganisation, le taux d'encadrement restait élevé, tandis que les processus et les structures de l'ASF n'avaient pas suivi la croissance du périmètre de la surveillance. En moyenne, un collaborateur juridique surveillait 330 fondations²⁸.

Depuis 2018, des réformes ont été lancées et devraient aboutir à améliorer l'efficacité et l'efficience de l'ASF d'ici le premier semestre 2022. Le CDF salue ces démarches de modernisation, de numérisation de la surveillance et de renforcement d'un travail d'analyse axé sur les risques. L'ASF devrait aussi épurer son portefeuille de surveillance en liquidant les fondations inactives (environ 5 %) et celles qui relèvent de la surveillance d'autres autorités, notamment cantonales.

En termes de lutte contre la criminalité en col blanc, cet audit montre que des dossiers examinés par l'ASF contiennent parfois des anomalies (exonérations fiscales sujettes à caution, potentiel blanchiment d'argent, risque de fraude, etc.)²⁹. Cette connaissance approfondie des dossiers n'est malheureusement pas partagée avec d'autres entités fédérales, comme l'AFC ou le MROS. Le CDF a recommandé au SG-DFI de clarifier ce point. Une recommandation acceptée par l'audit.

2.5 L'éclatement des bases légales limite le Département fédéral des affaires étrangères lors de restitutions d'avoirs confisqués

Le CDF a analysé la pratique des autorités fédérales en matière de restitutions d'avoirs mal acquis par des kleptocrates ou des personnes politiquement exposées (PPE)³⁰. Une restitution intervient quand, après une procédure judiciaire, des fonds bloqués par les autorités de poursuite pénale sont confisqués pour être remis aux personnes ou aux Etats lésés. Trois autorités s'impliquent dans ce dispositif : le DFAE et, dans une moindre mesure, le MPC (ou les parquets cantonaux) et l'OFJ. Depuis vingt ans, la Confédération a rendu près de 2 milliards de dollars de la sorte.

Ces restitutions jouent un rôle phare dans la lutte contre la criminalité économique. La Confédération s'engage concrètement à l'international à rendre aussi vite que possible et de manière transparente cet argent mal acquis, tout en finançant sur le terrain des projets en faveur des populations victimes. De plus, les restitutions participent à la prévention pour éviter le retour de fonds illicites au sein des établissements de la place financière suisse.

Le CDF a proposé plusieurs améliorations, acceptées en grande partie par le Conseil fédéral. Dans le champ du droit, le manque de cohérence entre les bases légales et l'absence de critères clairs lors d'une restitution doivent être améliorés. Ainsi, même si la Suisse a été pionnière en se dotant d'une Loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP) en 2016, celle-ci n'est que très peu appliquée. Les autorités usent d'abord de l'EIMP et de procédures pénales nationales pour investiguer, c'est-à-dire de deux canaux qui ne prévoient pas légalement de conditions pour la remise des fonds.

²⁸ Fin 2021, l'ASF comptait 23,3 personnes à plein temps, pour un budget de 3,96 millions de francs.

²⁹ A Genève par exemple, l'Autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance a décelé en 2016 un cas de fondation créée pour éluder l'impôt (in : Tribune de Genève, 16.4.2022, p. 9).

³⁰ Le rapport d'évaluation PA 18369 est disponible sur le site Internet du CDF.

Cette complexité légale engendre une complexité administrative où trois autorités sont occupées par des restitutions d'argent. La vue d'ensemble se perd et la transparence des chiffres n'existe pas. Après un long travail de récolte de données, le CDF a observé que l'OFJ avait remis 20 millions de francs par le canal de l'EIMP (2015–2019). Fin 2019, 400 millions ont été rendus par le MPC au Brésil (dossier Petrobras). Mais, la Confédération a aussi touché de l'argent de PPE : 88 millions de francs sont revenus à la Confédération via l'EIMP et 36 autres millions dans le cadre de procédures pénales fédérales.

La gestion des attentes dans les pays lésés se concilie aussi difficilement avec des procédures judiciaires qui durent parfois jusqu'à 15 ans. La Confédération a promis trop de résultats et trop vite. Cela génère de la frustration et un décalage par rapport aux intentions affichées en public. Pour le CDF, une meilleure intégration des différentes stratégies de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent d'avoirs illicites est nécessaire, notamment en matière de communication.

Enfin, il faut encore impliquer au mieux la société civile locale. Le CDF a constaté que la délégation de la réalisation de programmes de restitutions à des organisations internationales ne garantit pas la transparence. En outre, le DFAE adopte un profil bas lors de la mise en œuvre des projets. Sur place, l'engagement de la société civile dans le suivi reste rare, alors qu'il est présenté comme un principe cardinal des opérations de restitution de fonds.

2.6 Autorités de poursuite pénales et judiciaires

Mieux encadrer la gestion des séquestres pour éviter les risques d'erreurs ou de fraude

Chaque année, les autorités helvétiques de poursuite pénale bloquent des centaines de millions de francs soupçonnés d'avoir été obtenus à la suite d'activités illégales³¹. En 2016, alors qu'un flou statistique régnait en la matière, le CDF est parvenu à chiffrer un montant de près de 8,2 milliards d'argent sous séquestre auprès de cinq autorités fédérales. Les trois quarts de ces fonds était alors bloqué par le MPC, suivi par l'OFJ, l'AFC, l'OFDF et le TPF. Un audit transversal du CDF a analysé la gestion de ces volumes sous séquestre³². Aucun cas de mauvaise gestion n'a été alors détecté lors de cet examen.

Il n'en reste pas moins une hétérogénéité des pratiques dans ces entités, où la gestion des fonds bloqués par l'AFC fait toutefois office d'exemple. De façon générale, les risques liés à ces activités de gestion sont vus comme secondaires. Le CDF a recommandé de mieux encadrer cette tâche pour limiter des cas d'erreur ou de fraude, tant au plan des inventaires que du suivi des valeurs gelées. La création d'inventaires globaux a été admise par le MPC, l'AFC et l'OFDF, tandis que l'OFJ et le TPF ont refusé cette recommandation.

Le CDF a aussi recommandé au Conseil fédéral de changer l'Ordonnance sur le placement des valeurs patrimoniales séquestrées³³. Encore aujourd'hui, le contenu et le champ d'application de ce texte restent ambigus. Des avoirs bloqués par la Confédération en sont exclus et une exigence de « gestion sûre » devrait figurer dans cette base légale. Le Conseil fédéral a rejeté en bloc la modification de cette ordonnance.

³¹ Selon les autorités, ces blocages relèvent de différentes bases légales.

³² Le rapport d'audit PA 16606 est disponible sur le site Internet du CDF.

³³ RS 312.057.

Améliorer la coopération pour la gestion future des dossiers électroniques pénaux

Le CDF a audité en 2020 le programme « Joining Forces » (JF) dont l'idée est de renforcer la coopération dans la procédure pénale fédérale et de la faire passer dans l'ère de la gestion électronique des dossiers³⁴. Le MPC, fedpol et le TPF sont impliqués dans ce programme dont les préparatifs ont débuté en 2015. La direction opérationnelle du programme était placée au Secrétariat général du MPC lors de l'audit.

Pour la lutte contre la criminalité économique, ce programme est crucial. Il concerne l'entier de la chaîne pénale fédérale et donc dépasse la seule lutte contre la criminalité en col blanc³⁵. Pour le CDF, la mise en œuvre de cette vision commune entre le MPC, fedpol et le TPF est convaincante et devrait mener à simplifier, standardiser et numériser les processus des autorités fédérales de poursuite pénale.

JF est estimé à 35 millions de francs, dont trois déjà utilisés en frais externes à mi-septembre 2020. Jusqu'ici, les progrès restaient modestes. Des onze projets prévus pour fin 2021, seuls deux ont vu le jour. Raison pour laquelle le programme a été prolongé jusqu'à fin 2026.

Le CDF estime que la qualité des premiers éléments réalisés était bonne, mais que la conduite du programme doit être améliorée. A l'inverse des difficultés évoquées ci-avant entre le MPC et fedpol dans la lutte contre la cybercriminalité (voir ci-dessous), la coopération entre ces deux autorités dans JF est adéquate et saluée de tous bords.

Le rôle et la collaboration du TPF sont plus problématiques. Ce dernier dit vouloir préserver son indépendance et refuse de s'impliquer davantage dans JF. Dans le contexte d'un projet de numérisation, cet argument ne convainc pas le CDF. Le Tribunal devrait apporter son expérience et faire valoir ses besoins envers les produits amenés à être estampillés « JF ». Le CDF a émis une recommandation en ce sens au TPF, qui l'a refusée.

Cybercriminalité complexe : repenser la coopération entre fedpol et le Parquet fédéral

La criminalité numérique a bondi ces dix dernières années, notamment dans le domaine économique avec le rançonnement d'autorités publiques, d'entreprises ainsi que de particuliers. Comme office central et point de contact international, fedpol et sa Police judiciaire fédérale (PJF) offrent leur aide aux cantons³⁶. La PJF et ses divisions spécialisées (« IT Forensique & CyberCrime » et « Criminalité économique ») appuient aussi le MPC dans ses procédures de cybercriminalité complexes de compétence fédérale.

Le CDF a audité l'efficacité de cette lutte contre la cybercriminalité. Globalement, les résultats sont bons. Des zones significatives d'amélioration existent cependant dans le champ des instructions pénales complexes relevant de cette compétence fédérale.

La sous-division Cyber du MPC collabore sans accrocs avec fedpol. Ces deux autorités divergent cependant sur la création d'un « cyber-commissariat » à la PJF, comme correspondant à la sous-division Cyber du MPC. De plus en plus de cantons disposent en effet ce type de correspondance. Cette divergence de vues montre aussi que la communication entre ces deux autorités n'est pas toujours optimale. Le CDF a recommandé à fedpol, avec l'aide du

³⁴ Le rapport d'audit PA 20094 est disponible sur le site Internet du CDF.

³⁵ Les compétences du MPC relèvent des délits de la juridiction fédérale – sécurité de l'Etat, terrorisme, blanchiment d'argent, corruption, etc. – et sont définies aux articles 23 et 24 du Code de procédure pénale (CPP, RS 312.0).

³⁶ Dans neuf cas sur dix de cybercriminalité (menaces, pédo-criminalité en ligne, fraude aux petites annonces, etc.), ces crimes relèvent de la compétence cantonale.

MPC, d'analyser les avantages et les inconvénients d'un tel « cyber-commissariat » ou de toute autre solution pour garantir la disponibilité des ressources aux procédures « cyber » du Paquet fédéral.

Le MPC peut traiter des cas de *phishing* s'ils remplissent les critères relatifs à la juridiction fédérale en matière de crime organisé, d'actes terroristes et de criminalité économique³⁷ ou s'ils sont liés à l'utilisation de maliciels de type « cheval de Troie » pour s'emparer de l'accès d'un compte e-banking. Le traitement de certains cas de *phishing* ont posé des difficultés à la PJF. Lors de l'audit, cette dernière ne disposait pas d'outils performants et automatisés de pilotage, ce qui limite sa marge de manœuvre et sa capacité d'anticipation. Ses dossiers d'enquête risquent d'être conduits de manière insuffisamment structurée et sans pouvoir établir des liens entre différentes procédures. Ces difficultés s'illustrent dans l'analyse d'environ 170 dossiers de *phishing*. Sollicitée par le MPC en 2017, cette analyse a pris fin en octobre 2020 seulement. Consciente de la problématique, fedpol a prévu d'améliorer son monitoring.

Des progrès au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent

Dans le système helvétique, les intermédiaires financiers ont la charge de transmettre leurs communications de soupçons à un centre de tri et d'analyse, le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS). Lié administrativement à fedpol, le MROS transmet, s'il y a lieu d'être, ses analyses et les informations contenues dans ces communications aux autorités de poursuite pénale fédérale et cantonales, seules à même de lancer une instruction pour blanchiment d'argent. Le MROS peut aussi échanger des informations avec d'autres autorités nationales et ses homologues étrangères (les cellules de renseignements financiers). En 2020, plus de 5000 communications annuelles – soit un nombre en hausse pour la septième année consécutive et représentant quelque 15,5 milliards de francs – sont entrées dans cette gare de triage qu'est le MROS. Et neuf sur dix provenait des banques.

Le MROS est au cœur du dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent. Le CDF a examiné si sa nouvelle orientation stratégique adoptée en 2019 répondait de manière efficiente et efficace aux tâches qu'il doit accomplir à l'avenir³⁸. Les résultats montrent que cette stratégie renouvelée va dans la bonne direction. Le MROS a réduit ses retards dans le traitement des communications, tout en se concentrant sur les dossiers les plus importants. Mais, le MROS seul ne peut assurer une lutte efficace contre le blanchiment d'argent. Les intermédiaires financiers doivent lui annoncer leur communication de soupçons dans les meilleurs délais dès lors qu'ils repèrent une transaction ou relation d'affaires potentiellement problématique. Or, comme le CDF a pu le constater, ce principe de célérité n'est pas toujours systématiquement respecté de la part des assujettis à la LBA.

La coopération entre autorités elles-mêmes est en effet délicate. Il s'avère que le MROS ne connaît pas, dans plus de la moitié des cas, ce qu'il advient des dossiers livrés aux autorités de poursuite pénale. Lors de l'audit, ni le MPC, ni les parquets des cantons ne transmettaient pleinement et sans délai des données à ce sujet au MROS. Y a-t-il eu ouverture de procédure ? Ou, au contraire, non-entrée en matière ? Plus avant, une condamnation a-t-elle eu lieu ? Et si oui, à l'égard de quels prévenus et/ou entités ? Ou y a-t-il eu décision de

³⁷ Article 24, CPP.

³⁸ Le rapport d'audit PA 20146 est disponible sur le site Internet du CDF.

classement, ou relaxe ? Ces réponses pourraient notamment servir au MROS pour améliorer la qualité de ses dossiers remis aux autorités de poursuite pénale et donc, son efficacité.

Les recommandations du CDF pour améliorer l'efficacité du MROS et de son travail en faveur de la lutte contre le blanchiment d'argent ont été acceptées par fedpol.

Des processus administratifs clairs au Tribunal pénal fédéral

Le CDF avait examiné les processus administratifs et les outils du TPF³⁹. Publié fin 2016, cet audit d'organisation a livré d'assez bons résultats, notamment en lien avec la satisfaction du personnel au niveau de l'exploitation de l'infrastructure informatique ainsi qu'en termes de collaboration au sein du Tribunal lui-même et de son personnel, soit environ une soixantaine de personnes dont moins d'un tiers de juges.

Le CDF a néanmoins noté l'absence de règlement informatique et a recommandé d'en édicter un. Dans le domaine des risques (sécurité, logistique, protection des données confidentielles, séquestres, etc.), l'information et la documentation en la matière étaient dispersées. Il manquait encore une analyse des risques stratégiques, ce qui a été l'objet d'une seconde recommandation. Depuis, ces deux recommandations ont été mises en œuvre.

³⁹ Le rapport d'audit PA 16592 est disponible sur le site Internet du CDF.

3 Axes thématiques

3.1 Des faiblesses persistantes décelées dans le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent

Dans la moitié des audits et des évaluations sous revue, le CDF a abordé le thème de la lutte contre le blanchiment d'argent le plus souvent dans le cadre d'un examen sur une organisation ou une entité fédérale. L'audit sur la réorganisation des tâches du MROS, une autorité de triage et d'analyse dédiée à la lutte contre le blanchiment d'argent, en est un exemple. Le CDF n'a cependant pas observé ce dispositif dans son ensemble et les mesures prises à cet égard avec tous les acteurs concernés. Il ressort néanmoins des travaux du CDF plusieurs faiblesses et donc, autant de risques financiers et de réputation pour les autorités suisses. Voici quelques exemples saillants :

- L'examen de la haute surveillance du registre foncier a montré que le secteur immobilier demeure attractif pour introduire des fonds d'origine illégale dans le circuit financier légal.
- Chiffres à l'appui, le MROS reçoit très peu d'annonces de secteurs susceptibles d'être utilisés à des fins de blanchiment d'argent et soumis – en tant qu'intermédiaires financiers – à la LBA. Selon le CDF, des autorités qui détectent des anomalies chez ces intermédiaires pourraient améliorer la transmission d'informations auprès du MROS. La situation de la FINMA est différente et clairement limitée par la loi. L'obligation de communiquer incombe aux intermédiaires financiers qui, dans le cadre légal actuel, doivent identifier leurs clients, clarifier l'origine des fonds, vérifier la plausibilité des transactions, etc. Ces clarifications ne peuvent pas être obtenues par la FINMA, mais par le partenaire contractuel – comme une banque – qui connaît son client. Très exceptionnellement, et en conformité avec la LBA⁴⁰, la FINMA peut être amenée à communiquer avec le MROS. Si, par exemple, un partenaire contractuel refuse d'effectuer lesdites clarifications avec son client et que, dûment renseignée lors d'un contrôle sur place ou une enquête préalable, la FINMA signale à ce partenaire l'obligation de communiquer avec le MROS. De tels cas restent très rares : en dix ans, la FINMA a remis sept communications de soupçons de ce type au MROS⁴¹.
- L'ASF peut observer des soupçons de blanchiment, mais elle ne remet pas ses informations au MROS.
- Dans le contrôle des métaux précieux, le périmètre de la surveillance de la provenance de ces matières premières exclut partiellement le champ le plus risqué de ce commerce, soit l'achat des matières pour la fonte. Le contrôle se réduit à la vérification du commerce de lingots d'or déjà raffinés entre essayeurs de commerce et établissements bancaires.

⁴⁰ Article 16, alinéa 2.

⁴¹ « Devoir d'annonce : les banques suisses peuvent mieux faire », in : Gotham City, 20 avril 2022 (consulté le 20 juin 2022).

Dans la lutte contre le blanchiment d'argent – mais aussi celle contre la corruption ou le domaine de l'échange de données fiscales –, les examens du CDF montrent que la législation suisse s'adapte avec un laps de temps à l'évolution du cadre international (GAFI, Forum mondial, GRECO, etc.). Elle anticipe rarement l'évolution de ce cadre.

Ces éléments illustrent aux yeux du CDF qu'une évaluation du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse serait nécessaire, au lieu de pointer des manques çà et là. L'occasion serait aussi opportune pour tenir compte des développements récents de la législation en la matière et sa mise en œuvre par les autorités fédérales.

Les thèmes suivants pourraient faire l'objet d'audits spécifiques, vu qu'ils dépassent la seule question du blanchiment d'argent.

- La critique récurrente sur la lenteur et sur l'inefficacité de la procédure pénale en matière de blanchiment d'argent, mais aussi de criminalité économique en général, liée aux difficultés vécues par les Tribunaux des mesures de contrainte (TMC)⁴². Ces derniers constituent l'un des points importants de ralentissement des enquêtes, un juge unique se retrouvant seul à trier des masses de données informatiques considérables et faisant l'objet de scellés (disques durs, clés USB, écoutes téléphoniques, etc.). Pour les délits économiques, ce type de procédure TMC peut durer, jusqu'à épuisement des voies de recours, près de 400 jours en moyenne avec un risque potentiel de prescription.
- Le niveau des sanctions questionne. Au regard de la punissabilité des entreprises, la sanction fixée au maximum à 5 millions de francs par la législation actuelle ne parvient pas à atteindre un effet dissuasif⁴³. Par le passé, ce point a déjà été soulevé par l'ex-procureur de la Confédération⁴⁴, de même que par des examinateurs de l'OCDE⁴⁵. Les interlocuteurs du CDF ont répété la persistance de ce problème.
- Dans les délits économiques, la question du plafond des frais de justice pour des procédures pénales complexes émerge aussi quant à savoir si ces frais correspondent aux ressources financières et en personnel engagés par les autorités de poursuite pénale. Pour les interlocuteurs du CDF, cela ne semblerait plus être le cas. Le montant actuel maximal fixé dans la Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales (LOAP) stagne à 100 000 francs⁴⁶.

Enfin, il convient de préciser que ces difficultés sont rencontrées tant par les autorités de poursuite pénale cantonales que fédérales.

⁴² Simmler, M., « Die Dauer von Entsiegelungsverfahren. Eine Analyse mit Blick auf die aktuelle StPO-Revision », in: Aktuelle juristische Praxis – Pratique juridique Actuelle, 3/2020, pp. 334 et ss. Voir aussi « Yves Bertossa : le législateur ne nous donne pas suffisamment d'outils pour être efficaces contre la corruption », Public-Eye – Magazine, 30 septembre 2021, p. 27.

Le rapport d'audit PA 17649 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁴³ Article 102, CP (RS 311.0).

⁴⁴ Michael Lauber dénonçait le phénomène du *forum shopping*, c'est-à-dire le fait pour des firmes de se localiser dans des juridictions les plus accommodantes possibles en cas de poursuites pénales et d'amendes massives, comme la Suisse ou l'Allemagne. « La réalité des grandes compagnies, c'est qu'elles regardent quel est le meilleur endroit pour être jugées » (« Les juges s'attaquent aux entreprises », in : Le Temps, 12.11.2016, p. 6).

⁴⁵ Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, « La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption : Rapport de phase 4 », Paris, 2018, p. 50.

⁴⁶ Article 73, alinéa 3 (RS 173.71).

3.2 Disponibilité, échange et fiabilité des données : un système fragmenté

La disponibilité des données statistiques a été une préoccupation constante du CDF lors de la majorité des audits et des évaluations sous revue. Voici des exemples, comme autant de zones d'ombre qui méritent d'être relevées :

- Dans le domaine de séquestres, des autorités de poursuite pénale et des entités fédérales légalement aptes à geler des fonds et des biens – MPC, OFJ, TPF et OFDF – ne pouvaient pas produire une image détaillée en la matière, ni assurer que les valeurs de ces avoirs étaient gérées en pleine conformité. Le CDF a dû se contenter de produire ses propres estimations.
- Pour les restitutions d'argent des potentats, le CDF a dû également se résoudre à produire ses propres chiffres. Les trois autorités auditées par le CDF – MPC, OFJ et DFAE – ne disposaient pas de vue d'ensemble statistique sur les fonds remis aux Etats lésés et aux victimes. Impossible aussi de connaître les montants détaillés reçus par les autorités fédérales et cantonales en guise de compensation pour les frais de poursuite dans le cadre d'accords de partage (*sharing*). A cet égard, et selon les restitutions, les pratiques sont diverses et il est difficile de savoir les critères appliqués en la matière. La répartition entre autorités n'est pas disponible, de même qu'entre Confédération et cantons, ou encore si les autorités suisses renoncent à cet argent au profit des victimes lésées.
- Les bureaux de contrôle des métaux précieux reçoivent des déclarations douanières selon une tarification erronée – en raison de l'exemption TVA sur l'or d'investissement et sur l'or destiné à l'affinage ou voué à la récupération. Cette qualité insuffisante des données tarifaires leur complique la tâche pour déceler les cas à contrôler, et donc augmente le risque et diminue l'efficacité des contrôles à effectuer.
- Les coûts réels des interceptions réalisées par les opérateurs de télécommunication sur mandat des autorités de poursuite pénale sont inconnus du Service spécialisé au sein du DFJP. Malgré des demandes, le CDF n'a pas eu accès à des données détaillées auprès de ces opérateurs et ce, pour des prestations rémunérées au final par les contribuables à hauteur de 8,9 millions de francs en 2017.
- Les exonérations fiscales octroyées aux fondations installées en Suisse, leur conformité au droit en vigueur et tel qu'appliqué dans les cantons ainsi que leurs effets ne font l'objet d'aucune étude, ni d'estimation de la part de l'AFC. Et l'accès à ces données n'a pas été autorisé au CDF.

Le thème de la qualité des données des registres est traité de façon plus approfondie dans un rapport de synthèse du CDF⁴⁷. Dans plusieurs secteurs, la Suisse peine à consolider à l'échelon national les données saisies dans les cantons. Cette situation constitue une entrave pour les autorités de poursuite pénale, tant lors de leurs pré-investigations que lors de procédures pénales. Dans plusieurs domaines, ces obstacles limitent leurs analyses de risque, et donc la confection d'une réponse appropriée pour cibler les plus grands risques.

Enfin, malgré des bases légales claires, la disponibilité des données n'est pas garantie entre autorités de poursuite pénale ce qui limite la lutte contre la criminalité en col blanc. Plusieurs cas l'illustrent notamment au chapitre 2.2. Dernier exemple avec l'EIMP, l'OFJ ne

⁴⁷ Le rapport de synthèse PA 22245 sera publié au deuxième semestre 2022 sur le site Internet du CDF.

« voit » pas systématiquement les demandes arrivées par la voie directe dans les parquets cantonaux. Cela péjore la qualité de sa surveillance de l'entraide, en particulier en termes de respect des délais et du nombre de cas en suspens.

3.3 L'apport de l'expérience cantonale dans les examens du Contrôle fédéral des finances

Sans prétendre à l'exhaustivité, des constats tirés de l'expérience des cantons peuvent être rappelés et mis en avant. Ces constats illustrent là encore des faiblesses dans les dispositifs de lutte contre la criminalité en col blanc et des défis pour les autorités suisses :

- Plusieurs cantons manquent de compétences dans cette spécialité juridique pointue qu'est l'entraide internationale en matière pénale. Un lien de causalité émerge entre le traitement dans des petits cantons et des faibles succès devant le TPF lors de recours.
- Le manque d'harmonisation et l'absence de centralisation dans le secteur des registres cantonaux, placés sous la haute surveillance de l'OFJ, laissent apparaître une hétérogénéité des pratiques. Cette situation s'explique pour plusieurs raisons, et d'abord par un fédéralisme de la donnée. Les administrations cantonales chargées de la collecte et de la saisie des données utilisent des logiciels différents, les modèles de données communs n'existent pas, ou sont incomplets ou non-contraignants. De sorte que les données ne sont pas définies de façon identique dans les cantons, elles peuvent être de mauvaise qualité, pas à jour ou incomplètes et parfois, les offices fédéraux ne les reçoivent tout simplement pas. Plusieurs exemples d'insuffisances ont été relevées au chapitre 2.2. Dans les cas d'urgence, ce système fragmenté peut souffrir d'un manque de réactivité au profit des personnes visées par des sanctions internationales⁴⁸.
- Lors de son évaluation sur la restitution d'avoirs et de biens mal acquis, le CDF s'est étonné de la facilité avec laquelle une autorité de poursuite pénale d'un canton a imposé une décision exécutoire au DFAE et ce, sans concertation, ni échange préalable sur sa mise en œuvre, ni analyse des risques de réputation à l'égard de la Suisse.
- En matière de surveillance des fondations, l'ASF et les autorités compétentes des cantons doivent garantir un échange d'expériences. Elles doivent aussi collaborer de manière plus active, harmoniser leurs pratiques et se concerter si une fondation relève d'abord d'une surveillance cantonale plutôt que nationale. Dans ce dernier cas, il n'est pas adéquat que l'ASF surveille des entités sans grand impact national. Après consultation, elle devrait transférer cette tâche aux cantons concernés.

Hormis ces constats, et à l'exception des questions d'ordre fiscal, le CDF a pu compter sur un appui substantiel des cantons dans huit audits ou évaluations. Cet apport s'est réalisé soit au travers de questionnaires, soit via des visites et des entretiens sur le terrain. Il a permis de mieux cerner l'environnement dans lequel les autorités fédérales fonctionnent avec leurs partenaires des cantons et la perception de ces derniers des tâches effectuées par la Confédération.

⁴⁸ Le cas récent des sanctions pris à l'égard des ressortissants et des sociétés russes illustre ces difficultés, notamment pour la recherche des biens immobiliers inscrits aux registres fonciers des cantons. Voir : « Guy Parmelin veut clarifier le contrôle des sanctions entre cantons et Confédération », in : rtsinfo.ch, 29.3.2022, 29.3.2022 (consulté le 24 avril 2022).

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs

Code pénal suisse, CPS, RS 311.0

Code de procédure pénale, CPP, RS 312.0

Loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP), RS 196.1

Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP), RS 281.1

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

Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales (LOAP), RS 173.71

Loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, RS 220

Ordonnance sur le contrôle des métaux précieux, RS 941.311

Ordonnance sur le placement des valeurs patrimoniales séquestrées, RS 312.057

Annexe 2 : Bibliographie

Bernasconi, Paolo, Moyens de protection de l'économie suisse face aux menaces dues à la délinquance économique, Lugano, 28 mai 2015.

Capus, Nadja, Étude comparative de l'entraide internationale en matière pénale en Suisse, Université de Neuchâtel, 13 mai 2019.

Contrôle fédéral des finances, La lutte contre la criminalité économique en Suisse – Perspectives d'audits et d'explorations de thèmes pour le Contrôle fédéral des finances, 30 septembre 2015.

Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption : Rapport de phase 4, Paris, 2018.

Peter, Erich, Gutachten betreffend die Wirksamkeit der Stiftungsaufsicht, Zürich, 21 juin 2016.

Rapport de la Police judiciaire fédérale, Blanchiment d'argent sur le marché de l'immobilier, fedpol, mai 2013.

Simmler, Monika, « Die Dauer von Entsiegelungsverfahren. Eine Analyse mit Blick auf die aktuelle StPO-Revision », in: Aktuelle juristische Praxis – Pratique juridique Actuelle, 3/2020, 334–347.

Transparency International, Les failles du dispositif anti-blanchiment dans l'immobilier suisse, octobre 2017.

Annexe 3 : Abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
ASF	Autorité de surveillance des fondations
CDF	Contrôle fédéral des finances
CMP	Contrôle des métaux précieux
CPP	Code de procédure pénale
CPS	Code pénal suisse
CSI	Conférence suisse des impôts
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EIMP	Entraide internationale en matière pénale
fedpol	Office fédéral de la police
FINMA	Autorité de surveillance des marchés financiers
GAFI	Groupe d'action financière
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption
GTID	Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption
LBA	Loi fédérale sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme
LOAP	Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales
LP	Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite
LVP	Loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite
MPC	Ministère public de la Confédération
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCMP	Ordonnance sur le contrôle des métaux précieux
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OFJ	Office fédéral de la justice
OFRF	Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier
OPF	Offices des poursuites et offices des faillites
PJF	Police judiciaire fédérale
PPE	Personnes politiquement exposées
SG-DFI	Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur
SIF	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
TF	Tribunal fédéral
TMC	Tribunaux des mesures de contrainte
TPF	Tribunal pénal fédéral
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 4 : Examens liés à la lutte contre la criminalité économique

N°	Thèmes initialement sélectionnés	Réalisation	Publié
15570	Évaluation de l'efficacité de la surveillance des fondations « classiques »	2015–2016	Oui
16592	* Audit des outils informatiques et des processus administratifs du Tribunal pénal fédéral	2016–2017	Oui
16606	Gestion des séquestres par les autorités fédérales	2016–2017	Oui
16615	** Fiabilité des données du registre du commerce	2017	Oui
17436	* Lutte contre la corruption – Évaluation de la mise en œuvre de l'arrêté du Conseil fédéral du 19 octobre 2008	2017–2018	Oui
17649	Rentabilité de la surveillance de la correspondance par télécommunication	2018	Oui
18293	Efficacité de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale	2018–2019	Oui
18369	Stratégie de restitution des avoirs illicites	2019–2020	Oui
19394	* Efficacité de la lutte contre la cybercriminalité	2019–2020	Oui
19474	* Gestion des procédures d'assistance administrative en matière fiscale	2019	Oui
19476	** Efficacité du contrôle des métaux précieux	2019	Oui
20094	Programme Joining Forces	2020	Oui
20146	Réalisation des tâches du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent	2020–2021	Oui
20236	* Haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite	2020	Oui
21267	Réorganisation de la surveillance fédérale des fondations	2021–2022	Prévu
21529	* Haute surveillance du registre foncier	2021	Prévu
Retenu en 2014	Efficacité du Ministère public de la Confédération et des ministères publics cantonaux	A explorer	-
Retenu en 2014	Coopération policière en Suisse	A explorer	-
Retenu en 2014	Code pénal et crime économique: des dispositions appliquées et applicables ?	A explorer	-

Tableau 2 – Évaluations et audits réalisés entre 2015 et 2021. Un astérisque (*) signifie que le thème a été ajouté au gré du travail d'analyse de risques effectué au sein du CDF et annoncé dans son programme annuel d'audit. Deux astérisques (**) indiquent des audits avec des recommandations essentielles et à mettre en œuvre rapidement par l'audit (Prio A). Source : CDF.

Annexe 5 : Liste des audits et des évaluations, selon les entités examinées

N°	Titre du rapport publié	DFJP			DFF		MPC	TPF	DFI ASF	CF	DFAE DDIP / DDC	Cantons sollicités / sur le terrain
		OFJ	fedpol	SCPT	OFDF	AFC						
15570	Évaluation de l'efficacité de la surveillance des fondations « classiques »								1			1
16592	Audit des outils informatiques et des processus administratifs du Tribunal pénal fédéral							1				
16606	Gestion des séquestres par les autorités fédérales	1			1	1	1	1				
16615	Fiabilité des données du registre du commerce	1										1
17436	Lutte contre la corruption : Évaluation de la mise en œuvre de l'arrêt du Conseil fédéral du 19 octobre 2008									1		
17649	Rentabilité de la surveillance de la correspondance par télécommunication			1								1
18293	Entraide judiciaire internationale en matière pénale	1										1

18369	Évaluation de la stratégie de restitution des avoirs illicites	1			1					1		
19394	Efficacité de la lutte contre la cybercriminalité	1									1	
19474	Gestion des procédures d'assistance administrative en matière fiscale			1								
19476	Efficacité du contrôle des métaux précieux			1								
20094	Programme Joining Forces	1			1	1						
20146	Réalisation des tâches du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent	1										
20236	Haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite	1									1	
21267	Réorganisation de la surveillance fédérale des fondations						1				1	
21529	Haute surveillance du registre foncier	1									1	
Sous-total		6	3	1	2	2	3	3	2	1	1	
Total		10			4		3	3	2	1	1	8

Tableau 3 – La dernière colonne indique si les cantons ont été sollicités soit par questionnaire, soit lors d'une visite du CDF sur le terrain. Source : CDF.