



14 décembre 2015

Rapport sur les coffres-forts et leur risque d'abus à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme

Table des matières

Condensé	3
1 Introduction	5
1.1 Contexte	5
1.2 Interventions parlementaires	5
1.3 Mandat	6
1.4 Contenu	6
2 Caractéristiques d'un coffre-fort	6
2.1 Caractéristiques spécifiques.....	6
2.2 Caractéristiques favorisant les abus	7
2.2.1 Niveau de sécurité élevé	7
2.2.2 Stockage illimité dans le temps	7
2.3 Conclusion	7
3 Catégories de coffres-forts	7
3.1 Coffres-forts bancaires	8
3.2 Coffres-forts non bancaires hautement sécurisés.....	9
3.3 Consignes CFF	9
3.4 Casiers au sein de centres commerciaux, de parcs d'attractions, de vestiaires et autres casiers similaires	10
3.5 Box d'entreposage individuels	10
3.6 Entrepôts	11
3.7 Ports francs.....	11
3.8 Conclusion	12
4 Analyse juridique	12
4.1 Blanchiment d'argent	12
4.1.1 Blanchiment d'argent en vertu du code pénal	12
4.1.2 Défaut de vigilance en matière d'opérations financières et droit de communication en vertu du code pénal	12
4.1.3 Obligations de diligence et obligation de communiquer en vertu de la loi sur le blanchiment d'argent et de l'ordonnance y relative	13
4.1.4 Intermédiation financière en vertu de la loi sur le blanchiment d'argent	13
4.2 Financement du terrorisme.....	13
4.2.1 Financement du terrorisme au sens du code pénal	13
4.2.2 Organisation criminelle au sens du code pénal	14
4.2.3 Obligations prévues dans la loi sur les embargos en relation avec le financement du terrorisme	14
4.2.4 Obligations prévues dans la loi sur le blanchiment d'argent en relation avec le financement du terrorisme	14
4.3 Autorégulation et règles déontologiques	14
4.3.1 Coffres-forts bancaires	15
4.3.2 Coffres-forts non bancaires hautement sécurisés	15
4.3.3 Box d'entreposage individuels et entrepôts	15
4.3.4 Conclusion	15
5 Evaluation des risques	16
5.1 Risques potentiels	16
5.1.1 Blanchiment d'argent	16
5.1.2 Financement du terrorisme	16
5.2 Abus concrets	16
5.2.1 Autorités de poursuite pénale	16
5.2.2 Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)	17
5.2.3 Chemins de fer fédéraux CFF	18
5.3 Conclusion	18
6 Conclusions et recommandation	18

Condensé

Plusieurs développements récents ont attiré l'attention du public sur la question des coffres-forts. Non seulement la presse y a consacré un certain nombre d'articles, mais les parlementaires ont également déposé trois interventions entre mars et décembre 2014 en demandant au Conseil fédéral d'examiner le lien qui existe entre les coffres-forts et le blanchiment d'argent ou la détention d'avoirs non déclarés. Dans les trois cas, le Conseil fédéral a donné son avis.

Lors de l'examen de l'une de ces interventions, la cheffe du Département fédéral des finances (DFF) a indiqué qu'un rapport serait élaboré sur les risques liés à l'utilisation des coffres-forts bancaires et non bancaires à des fins de blanchiment d'argent, y compris l'infraction préalable du délit fiscal qualifié, et de financement du terrorisme. Le présent document concrétise la promesse de la cheffe du DFF.

Il existe en Suisse une variété infinie de coffres-forts. Outre les coffres des banques et ceux qui sont mis à disposition par des négociants en métaux précieux, on trouve des coffres-forts hautement sécurisés, qui sont proposés à la location par des entreprises privées et qui incluent des prestations semblables à celles des banques. Ce genre de coffres existe dans toutes les régions linguistiques, et plus particulièrement dans les territoires proches de la frontière. On compte en outre parmi les coffres-forts les box d'entreposage individuels et les entrepôts qui sont proposés à la location par un grand nombre de fournisseurs, selon des modalités différentes, et destinés à stocker des objets de tous genres en toute sécurité. S'ajoutent à cela une multitude d'autres types de coffres-forts qui ne servent pas explicitement à la conservation de valeurs patrimoniales. Le secteur de la location de coffres-forts ne connaît ni association professionnelle ni système d'autorégulation harmonisée, ce qui complique la localisation des coffres-forts existant en Suisse. La présente analyse se concentre sur les coffres-forts à haute sécurité qui permettent à leurs détenteurs de conserver des valeurs patrimoniales ou des objets de valeur pour une durée indéterminée. En raison de leurs caractéristiques, ces coffres-forts sont particulièrement exposés au risque d'être utilisés de manière abusive à des fins de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Il s'agit notamment des coffres bancaires et des coffres-forts non bancaires hautement sécurisés ainsi que des box d'entreposage individuels et des entrepôts offrant un bon niveau de sécurité.

La conservation physique de valeurs patrimoniales ne constituant pas en soi une activité d'intermédiation financière, un fournisseur de coffres-forts n'est pas considéré comme un intermédiaire financier. Il n'est donc pas tenu de respecter les obligations de diligence et l'obligation de communiquer prévues par la loi sur le blanchiment d'argent. Il est en revanche pleinement soumis aux dispositions pénales relatives au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. Un fournisseur de coffres-forts encourt une peine pour blanchiment d'argent s'il sait ou assume le fait que la mise à disposition d'un coffre-fort est propre à entraver l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales liées à des activités illicites. Il en va de même si les valeurs en question proviennent d'un délit fiscal qualifié. Ce fournisseur se rend également punissable s'il propose des coffres-forts à la location dans l'intention de soutenir le financement d'un acte terroriste ou une organisation criminelle, ou encore s'il s'accommode d'un soutien à une organisation criminelle. Enfin, il doit répondre d'infraction à la loi sur les embargos s'il contrevient à l'obligation de blocage ou de déclaration liée aux personnes et aux organisations qui ont fait l'objet de sanctions selon la loi sur les embargos.

Il existe peu de données sûres concernant le détournement des coffres-forts à des fins de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent ne reçoit que peu de signalements, ce qui n'a rien d'étonnant dans la mesure où les fournisseurs de coffres-forts ne sont pas soumis à l'obligation de communiquer. Indépendamment de cet aspect, les autorités de poursuite pénale n'ont pas non plus connaissance de nombreux cas d'abus dans ce domaine. Elles considèrent les coffres-forts comme des dispositifs présentant un risque faible en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Ces autorités bénéficient d'un accès sans restriction à toutes les catégories de coffres-forts dans le cadre des procédures de poursuites pénales. Or elles n'ont observé aucune accumulation du nombre des cas dans ce domaine. Même si certaines catégories de coffres-forts pourraient être utilisées de manière abusive, rien n'indique que ces abus sont avérés que l'on est en présence d'un risque réel.

Une extension de la notion d'intermédiation financière à la conservation physique de valeurs patrimoniales s'avérerait complexe et probablement très coûteuse. Il convient en effet de relever que non seulement les coffres-forts proprement dits, mais également d'autres possibilités de dépôt dont le but premier n'est pas la conservation de valeurs patrimoniales peuvent être détournés à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Cette réalité permet de se faire une idée de l'ampleur de la réglementation qu'il faudrait mettre en place pour couvrir toutes les possibilités de conservation concernées. A noter également que la réglementation en vigueur répond aux normes internationales. Etant donné qu'aucun intérêt public ne saurait justifier une réglementation supplémentaire, le DFF juge le régime actuel suffisant et conforme au principe de la proportionnalité. Il suivra toutefois l'évolution de la situation et examinera, le cas échéant, l'opportunité de prendre d'autres mesures.

1 Introduction

1.1 Contexte

Les coffres-forts attirent un nombre croissant d'utilisateurs, principalement sous l'effet, semble-t-il, des différends fiscaux avec plusieurs pays et de l'instauration par la Banque nationale suisse (BNS) de taux d'intérêt négatifs. La presse s'intéresse de plus en plus à ces entreprises qui proposent à leurs clients d'utiliser des coffres-forts indépendants de la détention d'un compte bancaire et leur promettent une discrétion accrue. Elle insiste particulièrement sur le fait que le contenu de ces coffres et son origine sont inconnus du fournisseur. Le lien entre coffres-forts et blanchiment d'argent ou avoirs non déclarés a par ailleurs fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires.

Il existe en Suisse une variété infinie de coffres-forts. Outre les coffres des banques et ceux qui sont mis à disposition par des négociants en métaux précieux, on trouve des coffres-forts hautement sécurisés, qui sont proposés à la location par des entreprises privées et qui incluent des prestations semblables à celles des banques. Ce genre de coffres existe dans toutes les régions linguistiques, et plus particulièrement dans les territoires proches de la frontière. On compte en outre parmi les coffres-forts une nouvelle catégorie, à savoir les box d'entreposage individuels et les entrepôts qui sont proposés à la location par un grand nombre de fournisseurs, selon des modalités différentes, et destinés à stocker des objets de tous genres en toute sécurité. S'ajoutent à cela une multitude d'autres types de coffres-forts qui ne servent pas explicitement à la conservation de valeurs patrimoniales. C'est notamment le cas des consignes des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) ou des aéroports ainsi que des casiers mis à la disposition des visiteurs dans les vestiaires d'établissements publics. Le secteur de la location de coffres-forts ne connaît ni association professionnelle ni système harmonisé d'autorégulation, ce qui complique la localisation des coffres-forts existant en Suisse.

1.2 Interventions parlementaires

Entre mars et décembre 2014, la question des coffres-forts a fait l'objet des trois interventions parlementaires suivantes:

- 14.5072 – Heure des questions au Conseil national. Question de S. Leutenegger-Oberholzer
Stratégie de l'argent propre. Que contiennent les coffres des banques et les dépôts francs sous douane?

Le Conseil fédéral a répondu aux différents points soulevés dans cette question le 10 mars 2014.

http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20145072

L'objet est liquidé.

- 14.4049 – Interpellation de F. Abate
Coffres-forts hors des banques

Le Conseil fédéral a exprimé son avis sur les différents éléments de l'interpellation le 25 février 2015. Il a précisé à cet égard qu'il avait connaissance de la situation exposée dans l'interpellation, que le problème des coffres-forts était en cours d'examen, et qu'il entendait attendre les résultats de cet examen avant de décider si une réglementation était nécessaire et, le cas échéant, quelles mesures devaient être prises.

http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20144049

L'objet est liquidé.

- 14.4053 – Motion de M. Carobbio Guscetti
Les coffres bancaires ne doivent plus servir de refuge à l'argent non déclaré ou blanchi

Le Conseil fédéral a exprimé son avis sur les différents éléments de la motion le 25 février 2015 et proposé de rejeter cette dernière.

http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20144053

La motion n'a pas encore été traitée au Parlement.

Ces interventions portent à la fois sur les coffres bancaires et sur les coffres-forts non bancaires ainsi que sur les problèmes du blanchiment d'argent et de la détention d'avoirs non déclarés. Le présent rapport met en lumière les risques en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Il traite de la question des avoirs non déclarés uniquement dans la mesure où l'infraction fiscale correspondante constitue une infraction préalable au blanchiment d'argent. A ce propos, il peut être renvoyé à une analyse distincte, qui reste à établir¹.

1.3 Mandat

Le 4 mars 2015, la cheffe du DFF a promis au Conseil des Etats qu'un rapport répondant aux questions soulevées dans l'interpellation Abate (14.4049). Le DFF a donc été chargé d'examiner les risques que présente l'utilisation de coffres-forts bancaires et non bancaires en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

1.4 Contenu

Le présent rapport fait le point sur les caractéristiques des coffres-forts, et notamment sur la possibilité que ceux-ci servent à blanchir de l'argent et à financer le terrorisme. Après un passage en revue des types de coffres-forts existants, il se concentre sur les modèles à haute sécurité qui permettent à leurs détenteurs de conserver des valeurs patrimoniales ou des objets de valeur pour une durée indéterminée. Il précise ensuite les dispositions légales applicables au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme, avant d'exposer les règles déontologiques en vigueur dans le secteur de la location de coffres-forts. Suivent quelques exemples pratiques illustrant les risques potentiels et certains abus avérés. Le rapport s'achève par une conclusion assortie d'une recommandation.

2 Caractéristiques d'un coffre-fort

A défaut d'une définition légale, il convient tout d'abord de déterminer ce que l'on entend par coffre-fort. L'objet du présent rapport étant d'analyser les risques liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme, il est important de se demander quels types de coffres-forts peuvent être utilisés de manière abusive. Il faut donc examiner les caractéristiques spécifiques du coffre-fort et celles dont ce dernier doit disposer pour permettre précisément ce genre d'abus. Le but est d'aboutir non pas à une définition juridique mais à une description pragmatique prenant en compte les caractéristiques d'un coffre-fort bancaire qui soit utile pour la présente analyse.

2.1 Caractéristiques spécifiques

Tout coffre-fort suppose un espace défini, dont la taille peut varier considérablement. Il peut s'agir d'un petit casier, comme c'est généralement le cas des coffres bancaires, ou d'une pièce suffisamment grande pour abriter des meubles tel qu'un box d'entreposage individuel ou un entrepôt par exemple.

Un contrat de location est conclu entre le fournisseur du coffre-fort et l'utilisateur de ce dernier. Il peut revêtir la forme écrite ou être conclu de manière informelle et tacite. Il prévoit tout d'abord que le fournisseur cède à l'utilisateur l'usage de l'espace clos évoqué plus haut. Le coffre-fort ne change pas de propriétaire. Il est simplement mis à la disposition de l'utilisateur, qui verse généralement en contrepartie un loyer au fournisseur. Il s'agit donc d'une prestation payante, proposée à titre professionnel et fournie dans un but lucratif.

L'accès de tiers au contenu du coffre-fort est limité. Dans la plupart des cas, l'utilisateur reçoit une clé ou un badge lui permettant d'ouvrir le coffre-fort. Ni le fournisseur ni aucun tiers ne peuvent y accéder en l'absence de l'utilisateur, à moins que ce dernier ne les y ait explicitement autorisés. Par conséquent, seul l'utilisateur et les personnes qu'il y a éventuellement autorisées ont en principe accès au coffre-fort et en connaissent le contenu.

¹ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39966.pdf>.

En résumé, les caractéristiques de base qui doivent être vues comme définissant un coffre-fort en pratique résident dans un accord contractuel portant sur l'utilisation payante d'un espace clos et un accès est limité pour les tiers.

2.2 Caractéristiques favorisant les abus

Les points suivants s'intéressent aux caractéristiques qui favorisent l'utilisation d'un coffre-fort à des fins de blanchiment d'argent, infractions fiscales qualifiées comprises, et de financement du terrorisme.

2.2.1 Niveau de sécurité élevé

Les éléments constitutifs de toute infraction en matière de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme impliquent nécessairement des valeurs patrimoniales ou des objets de valeur. Il n'est guère judicieux de conserver des valeurs patrimoniales ou des objets de valeur acquis illégalement dans un endroit mal sécurisé ou facilement accessible, puisque cela accroît le risque que ces biens soient découverts et confisqués ou encore perdus d'une quelconque autre manière. Il est donc primordial pour la personne concernée de trouver un lieu d'entreposage sûr. Dans le contexte examiné, seuls les coffres offrant un niveau de sécurité élevé entrent donc en ligne de compte.

2.2.2 Stockage illimité dans le temps

Dans le cadre du blanchiment d'argent, la possibilité d'entreposer des valeurs patrimoniales dans un coffre-fort pour une courte durée ne présente guère d'intérêt. Au contraire, pour toute personne pratiquant le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme, il est risqué de déplacer régulièrement des valeurs patrimoniales ou des objets de valeur acquis illégalement. Le présent rapport doit donc porter sur les coffres qui permettent un stockage pour une durée indéterminée.

2.3 Conclusion

Dans le cadre de la présente analyse, nous décrivons les caractéristiques spécifiques d'un coffre-fort et celles qui favorisent les abus de la manière suivante:

1. Caractéristiques spécifiques:
 - accord contractuel;
 - espace clos;
 - cession pour utilisation;
 - utilisation payante;
 - accès limité.
2. Caractéristiques favorisant les abus²:
 - niveau de sécurité élevé;
 - stockage illimité dans le temps.

Par conséquent, un coffre-fort susceptible d'être utilisé à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme consiste en un espace clos bien sécurisé, accessible à des tiers de façon limitée, mis à disposition par le fournisseur contre le paiement d'un loyer précis et permettant à son utilisateur de stocker des valeurs patrimoniales ou des objets de valeur pour une durée indéterminée. Autrement dit, un coffre-fort qui n'a pas l'une des deux caractéristiques ou les deux caractéristiques énoncées n'est pas retenu important pour la présente analyse.

3 Catégories de coffres-forts

L'offre de coffres-forts n'est pas réservée aux banques, ceux-ci étant également disponibles en dehors du secteur bancaire. A l'échelon national, il existe effectivement un grand nombre de coffres-forts de

² Par souci d'exhaustivité, il convient de préciser que l'anonymat est bien entendu une caractéristique favorisant le détournement des coffres-forts à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Dans le contexte qui nous intéresse, cette caractéristique permet toutefois uniquement de distinguer les différentes sortes de coffres-forts. En effet, seuls les coffres bancaires sont soumis à une obligation formelle de vérification des identités en vertu du système d'autorégulation. Dans tous les autres secteurs, le degré d'anonymat peut varier d'un fournisseur à l'autre.

types très différents. Le présent rapport en précise les catégories et les formes d'entreposage qui remplissent les critères définis en préambule ou qui revêtent une certaine importance en raison de leur présence accrue en Suisse. Chaque catégorie de coffres-forts est examinée en fonction de la possibilité que ces derniers soient détournés à des fins de blanchiment d'argent, y compris aux fins d'infractions fiscales qualifiées, et à des fins de financement du terrorisme.

3.1 Coffres-forts bancaires

Comme son nom l'indique, le coffre-fort bancaire constitue un service qui ne peut être fourni que par des banques. Il fait partie de l'offre de base d'une banque. Il n'est en revanche pas proposé par les banques en ligne, car cette offre suppose la présence physique d'un établissement bancaire. Les coffres des banques suisses ne sont pas pris en compte dans les statistiques de l'Association suisse des banquiers et de la Banque nationale suisse. Il n'existe donc pas de données officielles sur le nombre de coffres-forts bancaires en Suisse.

Dans le cadre d'un service de location, la banque perçoit un loyer en général annuel pour la location à un client d'un compartiment à l'intérieur de ses locaux, dans un espace bénéficiant d'un degré de sécurité extrêmement élevé, en vue de la conservation d'objets de valeur ou d'autres objets. Le coffre-fort bancaire se distingue des autres possibilités de dépôt par le fait que le locataire en exerce lui-même la gestion et que la banque n'en connaît pas le contenu. Le dépôt de matières dangereuses (par ex. matériaux radioactifs ou explosifs) est en général expressément interdit. De plus, les enveloppes renfermant les objets déposés doivent porter la désignation exacte du dépôt et être cachetées de manière à permettre, le cas échéant, leur ouverture. En général, la banque demande au locataire de lui fournir une déclaration concernant les valeurs déposées dans une enveloppe cachetée³. Seul le locataire ou son mandataire ont accès au coffre. La date et l'heure de l'ouverture de celui-ci sont certes enregistrées, mais l'ouverture se fait en toute discrétion, par exemple dans des cabines où le locataire peut ouvrir et refermer sa cassette⁴. Il arrive dans les faits qu'un coffre doive être ouvert en l'absence du locataire. C'est notamment le cas lorsque ce dernier ne peut se déplacer et qu'il n'a pas désigné de mandataire ou lorsque la banque n'a plus de contact avec un client et que le loyer n'a plus été acquitté depuis longtemps. On parle alors d'ouverture d'urgence, à laquelle la banque procède soit à l'aide de la clé du client qui est déposée chez elle, soit de force, par l'intermédiaire d'un spécialiste. Une ouverture d'urgence a lieu en présence d'un officier public extérieur ou de deux personnes de la banque bénéficiant d'un droit de signature. Les circonstances précises de l'ouverture et le contenu du coffre doivent être consignés dans un procès-verbal d'ouverture.

Un contrat portant sur la location d'un compartiment de coffre-fort est généralement conclu pour une durée indéterminée et inclut un délai de résiliation à court terme (par ex. 14 jours). Un sondage indique que le prix du plus petit compartiment varie de 70 à 200 francs par an⁵. En outre, il appartient au locataire d'assurer le contenu du coffre. La banque n'est responsable envers son client que si elle a agi par négligence grave. Elle doit assurer la surveillance, la sécurité et la fermeture du coffre-fort. Si elle respecte ces mesures de précaution, elle ne peut être tenue pour responsable d'un dommage, même en cas de vol.

Dans la pratique, la location d'un coffre bancaire nécessite toujours la détention d'un compte auprès de l'établissement en question. Il ne s'agit pas d'une obligation légale, mais d'une norme non écrite appliquée par l'ensemble du secteur bancaire suisse. De plus, le système d'autorégulation de ce secteur prévoit que les établissements bancaires sont tenus de vérifier l'identité de la personne à laquelle elles entendent donner un compartiment en location (voir à ce sujet le ch. 4.3.1).

Du fait qu'il se trouve à l'intérieur d'une banque, le coffre-fort bancaire se caractérise par un degré de sécurité élevé. Il permet de conserver des objets de valeur et des valeurs patrimoniales pour une durée indéterminée. En outre, il possède toutes les autres caractéristiques mentionnées au point 2 et doit donc être considéré comme un dépôt susceptible d'être abusé à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

³ M. Bauen et N. Rouiller, *Schweizer Bankkundengeschäft, Einführung für Bankkunden und ihre Berater, Bankkonto - Bankverträge - Bankgeheimnis - Private Banking - E-Banking*, Schulthess Verlag, 2010, p. 170.

⁴ M. Boemle et M. Gsell, *Geld-, Bank- und Finanzmarkt-Lexikon der Schweiz*, 2002, mot clé «Schrankfach», ainsi que U. Emch, H. Renz et R. Arpagaus (éd.), *Das schweizerische Bankgeschäft*, 7^e édition, 2011, p. 279 ss, ch. marg. 806 à 812.

⁵ Source: article *Hinter Schloss und Riegel* publié dans la *NZZ* du 19.8.2014.

3.2 Coffres-forts non bancaires hautement sécurisés

Outre les banques, diverses entreprises privées proposent également des coffres-forts hautement sécurisés. Il s'agit en l'occurrence de chambres fortes qui présentent un niveau de sécurité semblable à celui des coffres-forts bancaires. Il n'est pas rare que les fournisseurs de ce genre de coffres ont repris les anciens locaux d'une banque et la chambre forte qui y est rattachée. Ces coffres hautement sécurisés sont mis en location par des négociants en métaux précieux, d'une part, et par des entreprises privées extérieures à ce négoce, d'autre part.

Les négociants en métaux précieux sont soumis à la loi sur le blanchiment d'argent. Les coffres qu'ils mettent à disposition sont destinés principalement à la conservation de métaux précieux devant faire l'objet d'un négoce. En principe, ces coffres peuvent aussi servir à conserver d'autres valeurs patrimoniales. Pour la location, les négociants en métaux précieux exigent d'ordinaire également des données permettant de vérifier l'identité du client et parfois même une déclaration du contenu du coffre.

L'offre de coffres-forts hautement sécurisés proposés par des entreprises privées qui n'exercent pas d'activité dans le secteur bancaire ou le négoce de métaux précieux constitue un sujet traité fréquemment dans les médias. Les fournisseurs de ces structures axent leur publicité sur le niveau de sécurité élevé garanti par des chambres fortes hautement sécurisées, une protection accrue contre les tentatives d'accès par des tiers et une grande discrétion. Ils insistent régulièrement sur le fait qu'il n'est pas nécessaire d'être titulaire d'un compte bancaire pour louer un coffre de ce genre. La publicité pour ces coffres existe tant au Tessin qu'en Suisse alémanique et en Suisse romande. L'offre ne se limite ainsi pas à une région linguistique, mais se concentre par contre sur les territoires proches de la frontière. A noter qu'il ne s'agit pas d'un phénomène se développant uniquement en Suisse. Des coffres de ce genre sont également proposés en Allemagne, en Autriche et en Angleterre, par exemple.

La location d'un coffre inclut souvent une assurance couvrant le contenu jusqu'à concurrence d'un certain montant. Dans le cas contraire, cette assurance peut être souscrite directement à la conclusion du contrat. Sur ce point, le présent service se distingue d'un coffre-fort bancaire, pour lequel la banque n'est responsable qu'en cas de négligence grave. Selon des informations disponibles sur Internet, les coûts liés à la location du plus petit compartiment d'un coffre-fort non bancaire hautement sécurisé varient de 200 à 480 francs par an. Ils sont donc supérieurs à ceux d'un coffre bancaire. Cette différence peut être justifiée non seulement par une meilleure couverture d'assurance, mais aussi par la garantie d'une plus grande discrétion.

Les prescriptions sur la transparence en matière de location de coffres-forts non bancaires ne semblent pas être uniformes. Apparemment, une copie d'un document d'identité est souvent exigée et, dans ce cas, les entreprises qui proposent ce genre de coffres respectent les mêmes prescriptions sur la transparence que les banques. Il est toutefois impossible d'affirmer que l'obligation de vérifier l'identité des clients est généralisée dans le secteur non bancaire.

Les coffres-forts non bancaires hautement sécurisés se caractérisent aussi par des mesures de sécurité élevées et se prêtent à la conservation temporaire d'objets de valeur et de valeurs patrimoniales. Au surplus, ils possèdent toutes les caractéristiques mentionnées au point 2 et doivent donc être considérés comme des dépôts susceptibles d'être abusés à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

3.3 Consignes CFF

Les consignes des Chemins de fer fédéraux (consignes CFF) doivent être examinées de plus près en raison de leur grand nombre et de leur utilisation intensive. Elles constituent un service pour les voyageurs, qui peuvent y déposer leurs bagages avant leur départ et après leur arrivée. Il existe également des consignes à bagages surveillées et, dans les grandes villes, des consignes automatiques. Les consignes CFF comprennent au total 5676 casiers, répartis sur 97 localités. Disposant respectivement de 1411 et 947 casiers, les régions de Zurich et de Genève sont les mieux dotées. D'autres entreprises de transport (par train, bus, bateau ou avion) mettent également à disposition des consignes semblables à celles des CFF, et ce principalement dans les gares et les aéroports des grandes villes et sites touristiques importants. Le nombre de ces consignes n'étant toutefois pas particulièrement élevé, celles-ci ne sont pas examinées plus en détail dans le présent contexte.

Les CFF proposent des casiers de trois tailles différentes. Un casier peut être loué pour 24 ou 48 heures. Cette durée peut être portée à 72 heures moyennant le paiement d'une somme complémentaire. La durée maximale de la location est donc de 72 heures. Elle est contrôlée par voie électronique. Lorsque cette durée maximale est dépassée, les CFF vident le casier, et le locataire est invité à se rendre au guichet par un avis électronique qui s'affiche sur le casier. Les consignes CFF sont contrôlées tous les jours. Il n'existe pas d'instructions spécifiques concernant le contenu autorisé et l'utilisation en faveur de tiers.

Les consignes CFF et les casiers similaires d'autres entreprises de transport sont certes robustes, mais accessibles à tout le monde. Il est donc difficile de parler d'un niveau de sécurité élevé. En outre, le critère de l'entreposage illimité dans le temps n'est pas rempli, étant donné que la durée de location de ces casiers est de trois jours au maximum. En principe, ces casiers ne peuvent pas être utilisés de manière abusive à des fins de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, de sorte qu'ils n'entrent pas dans le champ de la présente analyse.

3.4 Casiers au sein de centres commerciaux, de parcs d'attractions, de vestiaires et autres casiers similaires

Les grands centres commerciaux, parcs d'attractions et autres lieux publics proposent à leurs clients des casiers dans lesquels il est possible de conserver sous clé des bagages ou des marchandises achetées. Ce genre de casiers existe également dans des installations sportives et des piscines et permet aux usagers de déposer leurs habits et leurs sacs. Le point commun de ces casiers réside dans le fait qu'ils ne sont à la disposition des utilisateurs que pour une durée relativement courte, à savoir pendant le séjour de ces derniers dans l'installation.

Etant donné qu'ils ne sont destinés qu'à un dépôt de courte durée et qu'ils ne présentent pas un niveau de sécurité accru, ces casiers n'ont pas de pertinence dans le cadre de la présente analyse.

3.5 Box d'entreposage individuels

Un box d'entreposage individuel, appelé également self-storage-box, entrepôt en location ou box en location, est un service ou un lieu destiné à l'entreposage de meubles ou de choses dont le propriétaire n'a pas besoin constamment. Il s'agit d'unités de location individuelles de tailles diverses qui sont fermées, sûres et protégées contre les regards et dans lesquelles des particuliers ou des entreprises peuvent entreposer toutes sortes de choses. La création de centres d'entreposage individuels se justifie principalement par le fait que les habitants des grandes villes n'ont souvent pas assez de place pour stocker les pièces de mobilier qu'ils n'utilisent pas. Outre le manque d'espaces de rangement, la mobilité croissante qui est exigée sur le plan professionnel nécessite le recours à un lieu d'entreposage individuel. C'est le cas par exemple lorsqu'une personne doit résilier le bail de son logement en vue d'un séjour de longue durée à l'étranger et qu'elle ne peut pas ou ne veut pas emporter ses meubles. Les entreprises peuvent louer un box d'entreposage individuel pour y entreposer par exemple des archives ou des documents dont elles n'ont pas besoin dans leur activité quotidienne ou des marchandises sur le point d'être vendues.

En Suisse, diverses entreprises privées proposent des box d'entreposage individuels⁶. La taille de ces espaces varie généralement de 1 à 50 m³. Les locataires peuvent y accéder sept jours sur sept et 24 heures sur 24, ou au moins de 6 à 22 heures. Les grands fournisseurs mettent en location des box dont le montant s'élève à 50 francs par m³ et par mois, mais les prix peuvent varier fortement d'un fournisseur à un autre. Il existe diverses solutions d'entreposage individuel. Celles-ci vont des installations très simples aux installations modernes sécurisées. Les centres d'entreposage individuels de haut de gamme proposent un contrôle électronique des accès, des box équipés d'un système d'alarme individuel et un dispositif de surveillance par vidéo fonctionnant en permanence. L'accès à ces

⁶ L'entreprise Zebrabox Services SA a son siège principal à Zurich. Elle propose ses services dans sept localités de Suisse et applique une norme de sécurité relativement élevée. Après avoir fait des recherches sur Internet, nous avons trouvé d'autres exemples de box d'entreposage individuels, à savoir les box «Mybox», que l'entreprise Mybox GmbH basée à Forch propose dans trois localités, et les box «Myplace», que la société SelfStorage Dein Lagerraum AG de Zurich met en location dans deux localités de Suisse. A côté des grands fournisseurs de box d'entreposage individuels, il existe d'autres entreprises de moindre importance.

centres est doublement limité, d'une part, par un contrôle électronique qui est effectué à l'entrée du site et, d'autre part, par une clef ou un dispositif similaire qui permet d'ouvrir uniquement le box concerné.

A moins que les conditions générales du fournisseur n'en disposent autrement, les box peuvent en principe servir à entreposer toutes sortes de biens. L'offrant de « Zebrabox » prévoit des exceptions, à savoir le stockage de tout objet ou bien périssable, odorant, dangereux, toxique, inflammable, explosif, corrosif, volatil ou provoquant une gêne pour les clients voisins, ainsi que l'entreposage de munitions, d'animaux morts ou vivants, de plantes et de tout ce qui nécessite des conditions d'entreposage spécifiques ou dont la possession est prohibée. Selon les conditions générales, le fournisseur du box ne connaît pas le genre et les caractéristiques des objets entreposés. Elles précisent par ailleurs que le local d'entreposage ne peut tenir lieu d'habitation ni servir à des fins commerciales. En outre, le contrat de location ne peut pas être assimilé à un contrat de dépôt, étant donné que le niveau de sécurité n'est pas suffisant. L'offrant de « Zebrabox » exclut explicitement toute responsabilité en cas de perte, de vol ou d'autre dommage causé aux objets entreposés et exige impérativement que le locataire conclue une assurance couvrant la valeur des objets entreposés. En revanche, il ne semble pas que les conditions générales contiennent une clause obligeant le fournisseur à vérifier l'identité du locataire du box.

Les box d'entreposage individuels possèdent toutes les caractéristiques fondamentales mentionnées au point 2. De plus, ils permettent un entreposage de durée illimitée. Même si ces espaces sont destinés au stockage de meubles et de marchandises plutôt qu'au dépôt de valeurs patrimoniales et d'autres objets de valeur, de nombreux fournisseurs proposent un niveau de sécurité relativement élevé. C'est pourquoi on ne saurait exclure que les box d'entreposage individuels puissent être détournés à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

3.6 Entrepôts

Outre les box d'entreposage individuels, qui constituent un genre spécifique et plus moderne d'entrepôt à louer, il existe toutes sortes d'autres entrepôts à louer qui s'en distinguent tout au plus par leur structure. En revanche, ils servent également à stocker toutes sortes de marchandises et d'objets. Alors que le marché des box d'entreposage individuels est dominé par un nombre restreint de fournisseurs, celui des entrepôts connaît des bailleurs nettement plus diversifiés. Le fait même que des particuliers mettent à disposition ce genre de locaux contre rémunération rend impossible une vue d'ensemble de ces entrepôts en Suisse.

Bien qu'il ne constitue pas un coffre-fort au sens traditionnel, comme le box d'entreposage individuel d'ailleurs, l'entrepôt possède cependant toutes les caractéristiques d'un coffre-fort mentionnées au point 2 et doit donc être compris dans la présente analyse. De plus, un entrepôt se prête parfaitement à un stockage d'objets de durée illimitée. La diversité des entrepôts va de pair avec celle des normes de sécurité. On peut partir du principe qu'il existe des entrepôts présentant un degré de sécurité semblable aux box d'entreposage individuels bien sécurisés. Étant donné que ces entrepôts remplissent le critère d'une sécurité accrue, on ne peut pas exclure qu'ils puissent également être utilisés de manière abusive pour blanchir de l'argent et financer le terrorisme.

Pour être complet, on relèvera en outre que la possibilité que ces entrepôts servent au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme est également valable pour les locaux d'habitation et les locaux commerciaux.

3.7 Ports francs

Les ports francs ont déjà été examinés dans le rapport de juin 2015 sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse⁷. Ils ne font donc pas l'objet de la présente analyse. Des informations complémentaires à ce sujet figurent en outre dans la stratégie du Conseil fédéral en matière de dépôts francs sous douane. Cette stratégie a été adoptée dans le cadre du message concernant la modification du 9 avril 2015 de la loi sur les douanes⁸ et mise en œuvre par l'intermédiaire de la modification de l'ordonnance du DFF sur les douanes⁹.

⁷ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39966.pdf> (ch. 7.2.4, pp. 115 ss).

⁸ FF 2015 2657 (à 2706).

⁹ RO 2015 4039 (à 4042), entrée en vigueur le 1.1.2016.

3.8 Conclusion

La Suisse dispose d'une vaste gamme de coffres-forts et de nombreuses possibilités d'entreposage. Les descriptions données ci-dessus montrent que les consignes CFF et les casiers similaires d'autres entreprises de transport ainsi que les casiers mis à disposition dans des centres commerciaux, des parcs d'attractions, des vestiaires ou autres casiers analogues n'entrent pas dans le champ de la présente analyse. En revanche, les coffres-forts bancaires, les coffres-forts non bancaires hautement sécurisés, les box d'entreposage individuels et les entrepôts bien sécurisés sont en principe susceptibles de servir au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme.

4 Analyse juridique

Le présent chapitre met en lumière les aspects juridiques relatifs à la possible utilisation des coffres-forts à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Cette analyse est centrée sur des catégories précises de coffres-forts visées au chapitre 3, à savoir les coffres-forts bancaires, les coffres-forts non bancaires hautement sécurisés, ainsi que les box d'entreposage individuels et les entrepôts. Elle porte sur l'activité des fournisseurs de coffres-forts et sur l'opportunité de soumettre cette activité à une intermédiation financière et à une obligation de diligence, telles que prévues dans la loi sur le blanchiment d'argent. Elle s'intéresse également à la possibilité que la fourniture de coffres-forts soit un élément constitutif de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

4.1 Blanchiment d'argent

4.1.1 Blanchiment d'argent en vertu du code pénal

Des biens d'origine criminelle tels que des titres, des espèces ou des bijoux peuvent être déposés dans des coffres-forts. La norme pénale réprimant le blanchiment d'argent dispose que celui qui commet un acte propre à entraver l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales dont il savait ou devait présumer qu'elles provenaient d'un crime est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire¹⁰. Le fait de conserver des biens d'origine criminelle dans un coffre-fort peut entraver l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de ces biens et, par conséquent, être un élément constitutif de blanchiment d'argent. A partir de janvier 2016, les infractions fiscales qualifiées compteront également parmi les infractions préalables au blanchiment d'argent, ce qui explique qu'ils soient intégrés dans la présente analyse¹¹.

Un fournisseur de coffres-forts encourt une peine si, dans le cadre d'un contrat de location, il sait ou assume le fait que l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales d'origine criminelle est ou risque d'être entravée¹².

4.1.2 Défaut de vigilance en matière d'opérations financières et droit de communication en vertu du code pénal

En Suisse, l'exécution d'opérations financières pour le compte de tiers (ladite intermédiation financière) est soumise à certaines obligations de diligence. Celles-ci visent à prévenir l'introduction de valeurs patrimoniales d'origine criminelle dans le circuit économique légal. La violation des obligations de diligence est passible de sanctions pénales. Celui qui, dans l'exercice de sa profession, accepte, garde en dépôt ou aide à placer ou à transférer des valeurs patrimoniales appartenant à un tiers et qui omet de vérifier l'identité de l'ayant droit économique avec la vigilance que requièrent les circonstances, est puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire¹³. Les intermédiaires

¹⁰ Art. 305^{bis} du code pénal (CP; RS 311.0).

¹¹ Loi fédérale du 12.12.2014 sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012, chapitre 4, code pénal, art. 305^{bis}, ch. 1^{bis} (RO 2015 1389).

¹² Voir à ce propos l'ATF 136 IV 188 du 3.11.2010, dans lequel le Tribunal fédéral (TF) retient qu'un intermédiaire financier peut se rendre coupable de blanchiment d'argent au sens de l'art. 305^{bis} CP et de l'art. 9 LBA par omission et confirme en conséquence que l'élément constitutif de blanchiment d'argent peut être établi par omission. Il convient également de mentionner par analogie l'ATF 6B_1021/2008 du 20.5.2009, dans lequel le TF constate qu'une personne «commet un acte d'entrave [en conservant] de l'argent d'origine criminelle dans son appartement, lorsqu'il résulte des circonstances [que cette personne] a mis son appartement à disposition pour qu'il serve de cachette provisoire à l'argent».

¹³ Art. 305^{ter}, al. 1, CP.

financiers ont par ailleurs le droit de communiquer les indices fondant le soupçon que des valeurs patrimoniales proviennent d'un crime¹⁴.

4.1.3 Obligations de diligence et obligation de communiquer en vertu de la loi sur le blanchiment d'argent et de l'ordonnance y relative¹⁵

Les obligations de diligence qui incombent aux intermédiaires financiers sont énoncées dans la loi sur le blanchiment d'argent (LBA)¹⁶ et précisées dans l'ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent¹⁷. Les banques, les négociants en valeurs mobilières, les directions de fonds, les institutions d'assurance ainsi que les sociétés d'investissement et gestionnaires de fortune soumis à la loi sur les placements collectifs obéissent en outre à des dispositions particulières en matière d'autorégulation¹⁸.

Sur le fond, les obligations de diligence prévues dans la loi sur le blanchiment d'argent portent sur la vérification de l'identité du cocontractant, l'identification de l'ayant droit économique et des clarifications particulières en présence de relations d'affaires et de transactions présentant un risque accru, lié notamment à l'origine des valeurs patrimoniales. Par ailleurs, les intermédiaires financiers sont tenus de faire part de leurs soupçons de blanchiment d'argent au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)¹⁹.

4.1.4 Intermédiation financière en vertu de la loi sur le blanchiment d'argent

Comme il est dit à la section précédente, les diverses obligations de diligence et l'obligation de communiquer prévues dans la loi sur le blanchiment d'argent s'appliquent uniquement à l'activité d'intermédiation financière²⁰. En l'absence d'activité d'intermédiation financière, il n'existe *a contrario* pas aucune obligation de diligence et d'annonce de soupçons selon la loi sur le blanchiment. Ainsi, il est possible de savoir si un fournisseur de coffres-forts est tenu ou non de respecter les obligations de diligence légales dès le moment où il est établi que ce fournisseur peut être qualifié ou non d'intermédiaire financier.

Sont réputées intermédiaires financiers les personnes qui, à titre professionnel, acceptent, gardent en dépôt ou aident à placer ou à transférer des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers²¹. Pour savoir si une activité doit être qualifiée d'intermédiation financière, il suffit de se reporter à l'ordonnance sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel²². Celle-ci exclut explicitement de son champ d'application la conservation physique de valeurs patrimoniales²³. Etant donné qu'il se borne à conserver physiquement des valeurs de ce genre à la demande de son client, le fournisseur de coffres-forts ne peut pas être qualifié d'intermédiaire financier ni soumis à la loi sur le blanchiment d'argent²⁴. Par conséquent, il ne doit obéir ni aux obligations de diligence ni à l'obligation de communiquer énoncées dans cette loi.

4.2 Financement du terrorisme

4.2.1 Financement du terrorisme au sens du code pénal

La norme pénale applicable au financement du terrorisme dispose que celui qui, dans le dessein de financer un acte de violence criminelle visant à intimider une population ou à contraindre un Etat ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, réunit ou met à disposition des fonds, est puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine

¹⁴ Art. 305^{ter}, al. 2, CP.

¹⁵ A partir de janvier 2016, certaines obligations de diligence et l'obligation de communiquer prévues par la loi sur le blanchiment d'argent s'appliqueront également aux négociants qui exécutent des transactions en espèces d'un montant égal ou supérieur à 100 000 francs. N'étant pas directement lié à la location de coffres-forts, ce thème n'est pas examiné plus en détail dans la présente analyse.

¹⁶ LBA, RS **955.0**.

¹⁷ OBA-FINMA, RS **955.033.0**.

¹⁸ Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB). Règlement de l'organisme d'autorégulation de l'Association Suisse d'Assurances sur la lutte contre le blanchiment d'argent (règlement de l'OA-ASA).

¹⁹ Art. 9 LBA.

²⁰ Art. 305^{ter}, al. 1, CP et art. 2, al. 1, LBA.

²¹ Art. 2, al. 3, LBA.

²² OIF, RS **955.071**.

²³ Art. 1, al. 2, let. a, OIF.

²⁴ L'exercice d'une activité à titre professionnel visé dans l'OIF n'est pas traité plus en détail par manque de pertinence.

pécuniaire²⁵. La mise en location de coffres-forts ne constitue pas une transaction financière en soi, mais peut servir à financer un acte terroriste²⁶. Des biens d'origine criminelle destinés au financement d'un tel acte peuvent être déposés dans des coffres-forts. La mise à disposition d'un coffre-fort en vue de ce dépôt est donc de nature à favoriser le financement du terrorisme. On notera toutefois que la norme pénale précitée vise les délits commis intentionnellement et qu'un acte exécuté par dol éventuel n'est pas explicitement punissable. Un fournisseur de coffres-forts ne commet donc un acte répréhensible que s'il loue ses coffres-forts dans le but de soutenir le financement du terrorisme. Sachant que la norme pénale correspondante permet de punir uniquement le financement d'un acte terroriste concret et exige la preuve, assez difficile à apporter en pratique, que les valeurs patrimoniales conservées ont effectivement servi à commettre cet acte, les autorités de poursuite pénale invoquent régulièrement le soutien à une organisation criminelle²⁷ pour sanctionner le financement du terrorisme.

4.2.2 Organisation criminelle au sens du code pénal

La norme pénale applicable à l'organisation criminelle dispose que toute personne participant à une organisation qui tient sa structure et son effectif secrets et qui poursuit le but de commettre des actes de violence criminels ou de se procurer des revenus par des moyens criminels est punie d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Comme la précédente, cette norme s'applique aux délits commis de façon intentionnelle. Or, à la différence de la norme évoquée au point précédent, la norme pénale applicable à l'organisation criminelle punit les actes exécutés par dol éventuel. Une organisation terroriste étant une organisation criminelle, un fournisseur de coffres-forts est passible de sanctions dès lors qu'il loue ses coffres-forts dans l'intention de soutenir une organisation terroriste et donc criminelle ou qu'il s'accommode d'un tel soutien.

4.2.3 Obligations prévues dans la loi sur les embargos en relation avec le financement du terrorisme

En vertu de la loi sur les embargos, la Confédération peut édicter des mesures de coercition pour appliquer les sanctions visant à faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme, décrétées par l'Organisation des Nations Unies (ONU), par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse²⁸. Ces mesures sont édictées par le Conseil fédéral sous forme d'ordonnances. Contrairement à la loi sur le blanchiment d'argent, la loi sur les embargos ne s'applique pas uniquement aux intermédiaires financiers.

Cette loi sert aussi de base à la mise en œuvre des sanctions financières découlant des mesures internationales de lutte contre le terrorisme. Il s'agit en l'occurrence d'obligations de blocage et de déclaration que les fournisseurs de coffres-forts doivent également respecter.

Si des personnes ou organisations mentionnées dans les ordonnances instituant des sanctions déposent des valeurs patrimoniales dans un coffre-fort, il incombe au fournisseur de ce dernier de bloquer et de déclarer ces valeurs.

4.2.4 Obligations prévues dans la loi sur le blanchiment d'argent en relation avec le financement du terrorisme

Comme il est précisé plus haut, la fourniture de coffres-forts ne constitue pas une activité d'intermédiation financière. De ce fait, les dispositions de la loi sur le blanchiment d'argent ne s'y appliquent pas. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner en détail les obligations prévues dans la loi sur le blanchiment d'argent en matière de lutte contre le financement du terrorisme.

4.3 Autorégulation et règles déontologiques

On entend par autorégulation le respect de règles déontologiques au sein d'un groupe donné. Par ailleurs, une entreprise peut édicter ses propres règles de comportement. Celles-ci peuvent par exemple

²⁵ Art. 260^{quinquies}, al. 1, CP.

²⁶ Art. 260^{quinquies} (financement du terrorisme) en relation avec l'art. 25 (complicité) CP.

²⁷ Art. 260^{ter} CP.

²⁸ Art. 1, al. 1, de la loi sur les embargos (LEmb; RS 946.231).

combler une lacune réglementaire ou prévoir des dispositions plus strictes que les normes légales. Quoiqu'il en soit, l'autorégulation ne doit pas être contraire aux dispositions légales.

4.3.1 Coffres-forts bancaires

La Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB) constitue le système d'autorégulation que les établissements bancaires appliquent en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. La CDB soumet la location de coffres-forts à une obligation particulière qui va plus loin que les dispositions légales concernant la vérification de l'identité du client²⁹. Ainsi, une banque est tenue de vérifier l'identité du locataire d'un coffre-fort au moyen d'un document d'identité officiel. Cette obligation s'applique même lorsqu'aucun service supplémentaire d'intermédiation financière n'est sollicité. En revanche, la CDB ne soumet la location de coffres-forts bancaires à aucune autre obligation de diligence, telle que l'identification de l'ayant droit économique ou la clarification de l'origine des valeurs patrimoniales déposées.

L'utilisation d'un coffre-fort bancaire est subordonnée en tout cas à la tenue ou à l'ouverture d'un compte auprès de la banque en question. Cette condition ne relève toutefois ni du système d'autorégulation ni d'une prescription légale, mais correspond à une pratique étendue à l'ensemble du territoire suisse. En liant la location d'un coffre-fort à la détention d'un compte, la banque dispose automatiquement d'un complément d'informations sur le client, sachant qu'elle doit s'acquitter de toutes les obligations de diligence relatives à la tenue du compte.

4.3.2 Coffres-forts non bancaires hautement sécurisés

Les entreprises autres que les établissements bancaires qui proposent des coffres-forts hautement sécurisés ne disposent d'aucune autorisation d'agir en tant que banque et ne sont donc pas soumises à la loi sur le blanchiment d'argent. De ce fait, elles n'entrent pas non plus dans le champ d'application de la CDB. A l'heure actuelle, il n'existe pas d'association professionnelle ni d'organisme d'autorégulation dans le domaine des coffres-forts non bancaires hautement sécurisés. Ainsi, chaque entreprise est libre d'établir ses propres conditions d'utilisation.

4.3.3 Box d'entreposage individuels et entrepôts

Les fournisseurs de box d'entreposage individuels ne sont affiliés à aucune association professionnelle et ne disposent d'aucun système d'autorégulation. Par conséquent, chaque entreprise est libre d'établir ses propres conditions d'utilisation. A noter toutefois qu'en dépit du grand nombre de prestataires, les entreprises qui dominent ce marché ont édicté des conditions d'utilisation similaires. Quant aux fournisseurs d'autres espaces de stockage, ils ne sont pas non plus représentés par une association professionnelle. En outre, on ne saurait parler de conditions d'utilisation similaires pour cette catégorie de fournisseurs, ne serait-ce que parce que les particuliers mettent également à disposition des espaces de stockage contre rémunération.

4.3.4 Conclusion

Etant donné que la conservation physique de valeurs patrimoniales n'est pas une activité d'intermédiation financière, les fournisseurs de coffres-forts ne peuvent pas être qualifiés d'intermédiaires financiers et ne sont donc pas soumis aux obligations de diligence et à l'obligation de communiquer énoncées dans la loi sur le blanchiment d'argent. Cette exclusion ne signifie pas pour autant que les dispositions pénales sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ne soient nullement applicables. Un fournisseur se rend punissable de blanchiment d'argent dès lors qu'il sait ou assume le fait que la mise à disposition d'un coffre-fort entrave l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales d'origine criminelle. Par ailleurs, il est tout aussi punissable s'il loue ses coffres-forts dans le but de soutenir le financement d'un acte de violence terroriste ou une organisation criminelle, ou tout au moins s'accommode d'un tel soutien. S'il enfreint ses obligations de blocage et de déclaration concernant des personnes ou des organisations ayant fait l'objet de sanctions, il est en outre punissable au regard de la loi sur les embargos.

²⁹ Art. 4, al. 2, let. d, de la Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB 16).

En vertu de leur système d'autorégulation, les banques ont l'obligation de vérifier l'identité des personnes auxquelles elles louent des coffres-forts. Les fournisseurs de coffres-forts non bancaires hautement sécurisés, de box d'entreposage individuels ou d'autres types d'entrepôts ne sont ni affiliés à une association professionnelle ni soumis à un quelconque système d'autorégulation. Chacun de ces prestataires établit ses propres conditions d'utilisation, qui varient donc de l'un à l'autre.

5 Evaluation des risques

Le présent chapitre examine les risques de blanchiment d'argent, d'infraction préalable du délit fiscal qualifié et de financement du terrorisme découlant de l'utilisation de coffres-forts. Il traite tout d'abord les risques potentiels et, partant, la possibilité que ces coffres fassent l'objet d'une utilisation abusive, puis il traite du risque réel d'abus et donc des cas concrets.

5.1 Risques potentiels

Pour qu'un coffre-fort paraisse attrayant au point qu'il soit possible d'en abuser à des fins de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, il doit posséder des caractéristiques bien précises, auxquelles satisfont notamment les coffres-forts bancaires, les coffres-forts non bancaires hautement sécurisés, les box d'entreposage individuels et d'autres entrepôts offrant de bonnes conditions de sécurité.

5.1.1 Blanchiment d'argent

Comme il est dit plus haut, l'utilisation d'un coffre-fort est propre à entraver ou à faire échouer l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales d'origine criminelle³⁰. Il est possible de déposer dans ces coffres des biens d'origine criminelle tels que des titres, des espèces ou des bijoux. On peut en effet imaginer qu'une personne y conserve des objets de valeur provenant d'un vol. Par conséquent, la mise en location d'un coffre-fort répond à la définition d'un élément constitutif de blanchiment d'argent et présente a priori le risque d'être détournée à de telles fins.

5.1.2 Financement du terrorisme

S'agissant de la norme pénale applicable au financement du terrorisme et au soutien à une organisation criminelle³¹, il convient d'examiner dans quel contexte l'utilisation de coffres-forts pourrait servir à financer le terrorisme et quels sont les risques qui en découlent.

Un exemple envisageable serait celui d'une pratique consistant à amasser des espèces ou d'autres objets de valeur en faveur d'une organisation terroriste, puis de les conserver dans un coffre-fort. Dans ce cas, la mise en location d'un coffre peut servir à financer le terrorisme ou à soutenir une organisation criminelle et présente a priori le risque d'être détournée à de telles fins.

5.2 Abus concrets

Afin d'obtenir une vue d'ensemble des cas avérés de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme liés à l'utilisation de coffres-forts, les auteurs du présent rapport ont consulté divers organismes et autorités potentiellement concernés par ce problème. Ainsi, ils se sont adressés aux autorités de poursuite pénale, à savoir le Ministère public de la Confédération et la Conférence des procureurs de Suisse, à l'Office fédéral de la police et notamment le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent, et enfin à l'unité Sécurité publique des CFF.

5.2.1 Autorités de poursuite pénale

Les autorités de poursuite pénale indiquent qu'il n'existe pas de données statistiques particulières sur les cas de fraude impliquant des coffres-forts. Par ailleurs, ceux-ci sont traités de la même manière que les comptes bancaires. Lorsqu'une autorité de poursuite pénale a connaissance d'un coffre-fort pouvant avoir un lien avec un délit, elle ordonne la mise sous séquestre du coffre et de son contenu³². Pour

³⁰ Art. 305^{bis} CP.

³¹ Art. 260^{quinquies} et 260^{ter} CP.

³² Art. 263 du code de procédure pénale (CPP; RS 312.0).

connaître le contenu du coffre, elle ordonne une perquisition³³. Ainsi, la procédure pénale permet aux autorités de poursuite pénale d'avoir un accès illimité à toutes les catégories de coffres-forts.

Selon les autorités de poursuite pénale, les coffres-forts ne posent en Suisse aucun problème particulier au plan du blanchiment d'argent et des délits fiscaux qualifiés ou concernant le financement du terrorisme. Ils sont traités comme tout autre objet concerné par une poursuite pénale. Par ailleurs, les autorités n'ont pas connaissance d'une accumulation du nombre des poursuites dans ce domaine.

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

Le MROS est l'instance à laquelle les intermédiaires financiers doivent communiquer les cas suspects³⁴. Ainsi, ce bureau doit être informé des cas dans lesquels les intermédiaires financiers présument dans l'exercice de leur activité que les valeurs patrimoniales déposées proviennent d'un crime, ont un rapport avec le blanchiment d'argent, relèvent du pouvoir de disposition d'une organisation criminelle ou servent au financement du terrorisme. A partir de janvier 2016, il devra en outre être mis au courant des cas où ces valeurs paraissent issues d'un délit fiscal qualifié³⁵.

Les fournisseurs de coffres-forts n'exerçant pas d'activité d'intermédiation financière, ils ne sont tenus à aucune obligation de communiquer envers le MROS. Les cas impliquant des coffres-forts et devant être soumis au MROS sont donc habituellement liés à une activité d'intermédiation financière. Le MROS n'en a connaissance que d'un petit nombre. Toutefois, deux d'entre eux ont pu être découverts et faire l'objet de poursuites pénales par l'autorité compétente.

Cas n° 1 – Toiles de maître

Une banque entretenait une relation commerciale avec un client depuis plusieurs années. Celle-ci incluait la tenue d'un compte et la location d'un coffre-fort. Après une période prolongée de défaut de paiement de la location, dont le montant avait fini par atteindre plusieurs milliers de francs, la banque a tenté de joindre le client. N'y parvenant pas, elle a fait ouvrir le coffre-fort en présence d'un notaire et y a découvert plusieurs toiles d'une valeur potentiellement élevée. Au moment où la banque a enfin réussi à prendre contact avec le client et exigé des précisions sur les tableaux en question, le client s'est perdu dans des affirmations contradictoires à propos de l'origine et de la valeur des toiles. Ensuite, une personne mandatée par le client s'est soudain manifestée et a déclaré qu'elle allait virer sur le compte du client le montant de la location en souffrance et, en plus, une somme de plusieurs milliers de francs. Sur ce, la banque s'est adressée au MROS, presumant que les peintures pouvaient être des biens volés ou des contrefaçons. Les investigations menées par le MROS ont révélé qu'il ne s'agissait ni de faux ni de tableaux volés. Il s'est toutefois avéré que le client avait déjà fait l'objet de plusieurs poursuites pour dettes et que plusieurs actes de défaut de biens avaient été établis à son nom. L'insolvabilité du client et son incapacité à s'acquitter lui-même des frais liés à la location du coffre-fort ont amené le MROS à conclure que le client avait sciemment caché les tableaux pour les soustraire à l'action des créanciers. Il est par ailleurs apparu que le mandataire du client était fiché dans plusieurs cantons pour escroquerie et qu'il était également insolvable. Cette affaire est actuellement pendante devant les autorités de poursuite pénale du canton concerné.

Cas n° 2 – Bijoux provenant d'un vol par effraction

Un intermédiaire financier avait tenté en vain de joindre un client qui avait pris un coffre-fort en location dans son établissement et n'avait plus payé de loyer depuis longtemps. Au terme de deux années durant lesquelles toutes ses tentatives pour joindre le client avaient échoué, l'intermédiaire a fini par ouvrir le coffre. Il y a trouvé une quantité exceptionnelle de bijoux, de montres, de pièces d'argent et d'autres objets de valeur. Tous ces objets éveillant la suspicion de l'intermédiaire financier, celui-ci a tenté encore à plusieurs reprises de joindre le client, mais en vain. Trois ans plus tard, le client s'est présenté à la succursale pour s'acquitter de sa dette. C'est alors que l'intermédiaire financier a fait part de ses soupçons au MROS. Les investigations de ce dernier ont révélé que le client était inscrit au registre suisse de la police, notamment pour vol, recel et vol par effraction. Le

³³ Art. 241 CPP.

³⁴ Art. 9 LBA. A partir de janvier 2016, le MROS sera également à la disposition des négociants qui exécutent des transactions en espèces d'un montant égal ou supérieur à 100 000 francs. N'étant pas directement lié à la location de coffres-forts, ce thème n'est pas examiné plus en détail dans la présente analyse.

³⁵ Loi fédérale du 12.12.2014 sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012, chapitre 7, loi sur le blanchiment d'argent, art. 9, al. 1, let. a, ch. 2 (FF 2014 9465).

MROS a alors fait le lien entre les objets de valeur conservés dans le coffre-fort et les délits enregistrés, remarquant que le client avait pris le coffre en location au moment même où ces délits avaient été commis et qu'il avait utilisé son coffre à plusieurs reprises à cette époque-là. L'affaire a été transmise à l'autorité de poursuite pénale compétente, qui a ouvert une procédure pour blanchiment d'argent.

5.2.3 Chemins de fer fédéraux CFF

Comme évoqué déjà au chapitre 3.3, les consignes CFF sont contrôlées quotidiennement et vidées lorsque la durée de location maximale est dépassée. S'ils constatent que les objets conservés dans ces consignes proviennent d'un recel ou d'un autre acte similaire, les employés des CFF en informent la police locale conformément à la procédure interne des CFF. La police peut alors saisir les objets en question ou, suivant la situation, surveiller la consigne.

Selon les investigations de l'unité Sécurité publique des CFF, les CFF ont développé une procédure et un système de *reporting* spécifique à ce genre d'incidents. Cependant, elle ne dispose à ce jour d'aucun indice fondant le détournement des consignes à des fins de recel et de délits économiques tels que le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme.

5.3 Conclusion

On ne saurait exclure totalement le risque que des coffres-forts et d'autres moyens de conservation puissent être utilisés à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Ce risque concerne surtout les coffres-forts bancaires, les coffres-forts non bancaires hautement sécurisés ainsi que les box d'entreposage et autres espaces de stockage offrant un bon niveau de sécurité. En pratique, on n'a connaissance à ce jour que d'un petit nombre de cas avérés de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme liés à des coffres-forts. Les autorités suisses de poursuite pénale n'ont eu à traiter jusqu'ici que quelques affaires de ce genre et elles ne considèrent pas les coffres-forts comme une catégorie de prestations particulièrement menacée par des fraudes liées au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme. En outre, elles peuvent accéder aux coffres-forts sans restriction dans le cadre d'une instruction pénale. De même, le Bureau de communication n'a recensé que peu de cas de blanchiment d'argent découlant de l'utilisation de coffres-forts, ce qui n'est pas surprenant puisque les fournisseurs de coffres-forts non bancaires n'ont aucune obligation de déclaration. Les CFF, enfin, n'ont enregistré aucun cas lié au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme, bien qu'ils entretiennent un système de *reporting* à ce sujet. Au vu de ces enseignements, aucun indice ne permet de conclure que le dépôt de valeurs patrimoniales dans des coffres-forts constitue une méthode courante de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

6 Conclusions et recommandation

Il existe en Suisse une grande diversité de coffres-forts et d'autres possibilités de dépôt. L'absence d'associations professionnelles et d'un régime d'enregistrement et de surveillance étendu à l'ensemble du territoire explique qu'il ne soit guère possible de disposer d'informations précises à ce sujet. Cette situation complique également le travail visant à obtenir une vue d'ensemble des catégories de coffres-forts disponibles dans notre pays. Cela dit, certaines caractéristiques de ces dispositifs expliquent pourquoi ceux-ci peuvent être détournés à des fins de blanchiment d'argent y compris issu de l'infraction préalable de délits fiscaux ou de financement du terrorisme, ce qui restreint les catégories de coffres-forts entrant en ligne de compte. Les dispositifs qui se prêtent à de telles fins et sont par conséquent exposés à un risque potentiel d'abus sont non seulement les coffres-forts bancaires, mais également les systèmes de consigne non bancaires hautement sécurisés ainsi que les box d'entreposage individuels et d'autres espaces de stockage offrant un bon niveau de sécurité. Par souci d'exhaustivité, précisons ici que l'on ne saurait nullement exclure que des habitations et des locaux commerciaux puissent être utilisés à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

Le fournisseur n'étant pas qualifié d'intermédiaire financier, il n'est pas tenu de respecter les obligations de diligence et l'obligation de communiquer prévues par la loi sur le blanchiment d'argent. En revanche, il est soumis aux dispositions du code pénal. Autrement dit, il est passible dès lors qu'il met un coffre-

fort en location dans le but d'entraver l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales d'origine criminelle, ou encore dans le but de soutenir le financement du terrorisme ou une organisation criminelle, ou qu'il s'accommode de ces actes. Par ailleurs, il est soumis aux dispositions de la loi sur les embargos, qui lui interdit de contracter des relations d'affaires avec des personnes et organisations ayant fait l'objet de sanctions et respectivement l'oblige à bloquer et à signaler de telles relations.

Bien que certaines catégories de coffres-forts puissent être détournées à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, il n'existe aucun indice de risques réels ni de cas d'abus avérés. Les autorités suisses de poursuite pénale considèrent que les coffres-forts ne sont pas spécialement exposés à ce genre d'abus. De fait, elles sont assurées de pouvoir accéder à toutes les catégories de coffres-forts sans restriction dans le cadre de poursuites pénales. Elles n'ont en outre pas observé une augmentation du nombre de cas.

Une extension de la notion d'intermédiation financière à la conservation physique de valeurs patrimoniales s'avérerait complexe et probablement très coûteuse. Il convient en effet de relever que non seulement les coffres-forts proprement dits, mais également d'autres possibilités de dépôt dont le but premier n'est pas la conservation de valeurs patrimoniales peuvent être détournés à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Cette réalité permet de se faire une idée de l'ampleur de la réglementation qu'il faudrait mettre en place pour couvrir toutes les possibilités de conservation concernées. A noter également que la réglementation en vigueur répond aux normes internationales. Etant donné, au vu des considérations qui précèdent, qu'aucun intérêt public ne saurait justifier une réglementation supplémentaire, le DFF juge le régime actuel suffisant et conforme au principe de la proportionnalité. Il suivra toutefois l'évolution de la situation et examinera, le cas échéant, l'opportunité de prendre d'autres mesures.