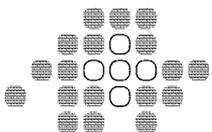


Rapport annuel 2003

Autorité de contrôle en matière de lutte
contre le blanchiment d'argent







Autorité de contrôle en matière de
lutte contre le blanchiment d'argent
Christoffelgasse 5
3003 Berne

info@gwg.admin.ch

www.gwg.admin.ch

Dina Balleyguier
Cheffe

Judith Schmidt
Suppléante de la cheffe

Reinhard Moeri
Chef de section Surveillance du marché

Philippe Fleury
Chef de section Intermédiaires financiers
directement soumis

Stephan Stadler
Chef de section OAR

Philippe Jurt
Chef de section Révision



**Table des matières**

Table des matières	1
Liste des abréviations	3
Résumé	4
Bases légales	4
Organismes d'autorégulation	4
Intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle	4
Surveillance du marché	5
Révision	6
Collaboration internationale.....	6
Autres activités de l'Autorité de contrôle ...	6
1 Introduction	8
2 Bases légales	8
2.1 Taxe de surveillance	8
2.2 Nouvelle ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant les obligations des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis	8
2.3 Décisions de principe de l'Autorité de contrôle concernant des questions d'assujettissement.....	9
2.3.1 Condition d'une activité dans le secteur financier pour l'assujettissement à travers la clause générale	10
2.3.2 Caisses d'épargne d'entreprise ...	10
2.3.3 Action de l'Etat.....	10
2.3.4 Le champ d'application territorial.	11
2.3.5 Opérations financières dans un groupe	11
2.3.6 Sociétés d'investissement	12
2.3.7 Opérations de crédit	12
2.3.8 Non-assujettissement de l'activité d'encaissement.....	13
2.3.9 Prestations du trafic des paiements.....	13
2.3.10 Négoce de matières premières ...	14
2.3.11 Négoce de billets de banques, de monnaies et de métaux précieux	14
2.3.12 Conservation de valeurs patrimoniales	15
2.4 Décisions de principe concernant des questions d'interprétation	15
2.4.1 Interprétation de la notion de valeurs mobilières selon la LBA ..	15
2.4.2 Définition de l'opération de caisse	15
2.4.3 Calcul du produit brut dans le cadre d'une relation d'affaires soumise à la LBA.....	15
2.4.4 Procédure en cas de démission d'un OAR ou de renonciation à une autorisation délivrée par l'Autorité de contrôle.....	16
2.4.5 Calcul du montant des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers dans les opérations de leasing	16
2.4.6 Calcul du montant des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers pour les sociétés de domicile	16
3 Rapports avec les organismes d'autorégulation	17
3.1 Analyse des rapports annuels 2002 ...	17
3.1.1 Nouveau rapport annuel type	17
3.1.2 Analyse des rapports annuels 2002	17
3.2 Révision des OAR	17
3.2.1 Contrôle des défauts constatés l'année précédente	17
3.2.2 Révisions menées par les OAR auprès des intermédiaires financiers affiliés	18
3.3 Sanctions infligées par les OAR	18
3.4 Bilan de l'autorégulation	18
3.5 Révision des règlements des OAR ...	19
3.6 Collaboration renforcée sur les questions d'assujettissement	19
3.7 Conférence de coordination	19
3.8 Participation au Forum des OAR.....	19
4 Intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle	20
4.1 Autorisation des intermédiaires financiers	20
4.1.1 Procédure pour les cas de peu d'importance	20
4.1.2 Procédure pour les cas spéciaux	20
4.2 Surveillance des intermédiaires financiers autorisés.....	21
4.2.1 Accompagnement de l'intermédiaire financier.....	21
4.2.2 Mutations auprès de l'intermédiaire financier.....	21
4.2.3 Examen des rapports de révision et des révisions faites par l'Autorité de contrôle	21
4.2.4 Mesures	22
5 Surveillance du marché	22
5.1 Tendances	22
5.2 Liquidations et radiations.....	23
5.3 Première décision du Tribunal fédéral.....	24
5.4 Décisions portant sur les frais	24
5.5 Dénonciations.....	25
6 Révision	25
6.1 Révision des OAR	25
6.2 Catégories de risques.....	25
6.3 Traitement des rapports de révision des sociétés de révision accréditées..	26
6.4 Principe de matérialité	26
7 Coordination avec d'autres autorités ..	26
7.1 Coordination entre autorités	26



7.2	Coopération avec la Commission fédérale des banques.....	27
7.3	Collaboration avec le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS).....	27
7.4	Collaboration avec les autorités cantonales d'instruction pénale.....	27
8	Collaboration internationale.....	28
8.1	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI).....	28
8.2	Mesures concernant la lutte contre le financement du terrorisme	28
9	Relations publiques	29
9.1	Publication des intermédiaires financiers sur le site Internet	29
9.2	Conférence de presse conjointe des autorités fédérales chargées de la mise en oeuvre de la loi sur le blanchiment d'argent.....	29
9.3	Exposés présentés.....	29
9.4	Séminaires de formation	30
10	Organisation interne	30
10.1	Visite de la Commission de gestion du Conseil national.....	30
10.2	Visite du chef du département	31
10.3	Planification de détail des interfaces entre les sections	31
10.4	Formation du personnel	31
10.5	Personnel	32
10.6	Base de données	32
11	Statistiques	34
11.1	Autorité de contrôle	34
11.1.1	Décisions	34
11.1.2	Dénonciations pénales	34
11.1.3	Révisions faites par l'Autorité de contrôle.....	34
11.1.4	Etablissements et institutions assujettis.....	34
11.1.5	Recours	34
11.2	OAR.....	34
11.2.1	Intermédiaires financiers affiliés ..	34
11.2.2	Sanctions.....	34

**Liste des abréviations**

CDB 03	Convention relative à l'obligation de diligence des banques 2003	OBA-CFB	Ordonnance de la Commission fédérale des banques du 18 décembre 2002 en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (Ordonnance de la CFB sur le blanchiment d'argent; RS 955.022)
CFB	Commission fédérale des banques	OE-LBA	Ordonnance du 16 mars 1998 sur les émoluments de l'Autorité de contrôle en matière de blanchiment d'argent (RS 955.22)
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations; RS 220)	OReg-LBA	Ordonnance du 20 août 1998 sur le registre de l'Autorité de contrôle en matière de blanchiment d'argent (RS 955.18)
DFF	Département fédéral des finances	PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux		
LBA	Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (Loi sur le blanchiment d'argent; RS 955.0)		
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)		
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent selon l'art. 23 LBA (Money Laundering Reporting Office Switzerland)		
OAP-LBA	Ordonnance de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent du 20 août 2002 concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel (RS 955.20)		
OAR	Organisme(s) d'autorégulation reconnu(s) selon l'art. 24 LBA		
OBA AdC	Ordonnance du 10 octobre 2003 de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent concernant les obligations des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis (Ordonnance de l'AdC sur le blanchiment d'argent; RS 955.16)		



Résumé

Bases légales

Comme l'année précédente, l'Autorité de contrôle a poursuivi en 2003 ses activités de concrétisation de la loi sur le blanchiment d'argent en ce qui concerne les intermédiaires financiers du secteur non bancaire, dont elle constitue l'autorité de surveillance. Un élément important à cet égard est la nouvelle ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant les obligations des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis, qui entre en vigueur le 1.1.2004 et entraîne, pour les intermédiaires financiers concernés, quelques modifications relatives à la mise en œuvre des obligations de diligence.

La taxe de surveillance, qui permet de facturer non seulement les émoluments, mais aussi les frais non imputables individuellement, revêt également une grande importance pour l'Autorité de contrôle. Répartie entre les intermédiaires financiers directement soumis et les OAR, cette redevance a été introduite par le biais d'une modification de la loi, dans le cadre du programme d'allègement 2003. L'Autorité de contrôle a élaboré plusieurs documents et traité différentes prises de position en relation avec cette modification.

L'Autorité de contrôle a poursuivi le traitement des questions d'assujettissement, en prenant des décisions de principe, ce qui l'a amenée à examiner en détail tous les aspects de l'art. 2 al. 3 LBA. L'Autorité de contrôle a pris des décisions de principe quant aux caisses d'épargne d'entreprise, aux activités financières au sein d'un groupe, aux sociétés d'investissement, aux opérations de crédit, aux prestations du trafic des paiements, au commerce de billets de banque, de monnaie et de métaux précieux, à la conservation de valeurs patrimoniales, etc. De même, elle a précisé le champ d'application territorial de la loi sur le blanchiment d'argent et défini à quelles conditions une action de l'Etat est soumise à la loi. L'Autorité de contrôle a en outre réexaminé sa pratique concernant l'assujettissement des négociants en matières premières à la loi sur le blanchiment d'argent. Elle a partiellement modifié ses précédentes décisions dans ce domaine.

De plus, l'Autorité de contrôle a traité, en 2003, les questions d'interprétation encore en suspens. Ainsi, elle a par exemple établi l'interprétation à donner au terme de valeurs mobilières

selon la loi sur le blanchiment d'argent, défini ce qu'était une opération de caisse, expliqué la procédure à suivre lorsqu'un intermédiaire financier quittait un OAR ou renonçait à l'autorisation de l'Autorité de contrôle et clarifié différentes questions relatives à l'évaluation de diverses valeurs patrimoniales.

Organismes d'autorégulation

L'Autorité de contrôle et les OAR ont collaboré intensivement en 2003. La mise en conformité des défauts constatés lors des révisions de l'an 2002 a fait l'objet d'un contrôle. Le contrôle des mesures prises a donné un bon résultat. En 2003, le contrôle a porté principalement sur l'activité de révision des OAR, englobant entre autres la qualité des concepts de révision, l'exécution des révisions et les sociétés de révision externes. Dans certains cas, le traitement insuffisant des défauts signalés a été critiqué et des mesures requises.

En 2003, l'entrée en vigueur de l'ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel, la publication de la nouvelle ordonnance de la CFB sur le blanchiment d'argent, le lancement de la révision de l'ordonnance de l'Autorité de contrôle sur le blanchiment d'argent, l'élaboration d'un règlement modèle sur l'activité de transfert de fonds et de valeurs ainsi que des changements organisationnels au sein de certains OAR ont entraîné de nombreuses révisions de statuts et de règlements. L'Autorité de contrôle n'a dès lors pas pu traiter toutes les ratifications dans les délais souhaités par les OAR.

On soulignera ici la collaboration plus étroite avec les OAR dans le domaine des questions d'assujettissement. En plus de sa participation à plusieurs réunions du Forum des OAR, l'Autorité de contrôle a pu profiter de la Conférence de coordination, qui s'est penchée sur l'autorégulation, son contrôle et ses perspectives d'avenir, pour approfondir encore son échange d'expérience avec les OAR.

Intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle

En 2003, l'Autorité de contrôle a bien progressé dans le traitement des demandes d'autorisation et a pu régler les dossiers en suspens depuis les années précédentes.

Cette année a également permis de concrétiser la marche à suivre pour les cas de peu d'importance ainsi que pour les cas spéciaux. Les



premiers sont ceux où l'intermédiaire financier exerce une activité assujettie en tant que telle à la loi sur le blanchiment d'argent, mais pas avec l'intensité nécessaire pour considérer qu'il le fait à titre professionnel. Ainsi, l'Autorité de contrôle a classé plusieurs procédures en 2003, qui concernaient des intermédiaires financiers dont la situation professionnelle avait changé et qui ne remplissaient pas ou plus les critères d'exercice à titre professionnel de l'activité assujettie. Durant l'année 2003, l'Autorité de contrôle a aussi traité et résolu plusieurs cas spéciaux, dans lesquels il y avait doute sur l'activité professionnelle exercée par l'intermédiaire financier ou qui concernaient des personnes impliquées dans des procédures pénales ou condamnées pour délits financiers.

Si elle s'était principalement efforcée, les années précédentes, de maîtriser l'avalanche de dossiers et de traiter les nombreuses demandes d'autorisation, l'Autorité de contrôle a accordé pour la première fois en 2003 une place importante à la surveillance des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis et auxquels elle a octroyé son autorisation.

Cette activité de surveillance peut être subdivisée en quatre domaines. Le premier comprend l'accompagnement permanent des intermédiaires financiers, y compris l'activité de conseil en cas de questions concernant l'activité professionnelle ou les obligations à respecter en matière de diligence. Le second comprend le traitement des différents changements communiqués par les intermédiaires financiers autorisés. Le troisième instrument de contrôle important est constitué par les rapports de révision que reçoit et analyse l'Autorité de contrôle. Le quatrième mécanisme important de cette activité de surveillance est enfin la prise de mesures et des sanctions envers les intermédiaires financiers.

Surveillance du marché

S'appuyant sur les expériences faites en 2002, l'Autorité de contrôle a appliqué et affiné, en 2003 également, sa pratique concernant le traitement des cas de surveillance du marché, ce qui a certainement provoqué en partie l'augmentation en 2003 du nombre de procédures ouvertes dans ce domaine par rapport à l'année précédente.

Bien que dans de nombreux cas des intermédiaires financiers exerçant illégalement leur activité ont pu être amenés à s'affilier à un OAR ou à soumettre une requête à l'Autorité de contrôle, cette dernière a aussi souvent classé

des procédures de surveillance du marché sans ordonner de mesures particulières, car les renseignements obtenus avaient révélé que l'intermédiaire financier n'était pas assujetti à la loi sur le blanchiment d'argent au vu de l'activité qu'il exerçait effectivement.

Quelques-unes des procédures ouvertes pendant l'année 2003 ont donné lieu à des procédures de liquidation ou de radiation, c'est-à-dire aux mesures les plus sévères prévues par la loi sur le blanchiment d'argent. La liquidation officielle a été ordonnée contre cinq intermédiaires financiers et la radiation du Registre du commerce contre deux autres. Dans l'un de ces cas, l'intermédiaire financier n'avait pas respecté ses obligations, imposées par la loi, de collaborer à la clarification des faits. Dans un autre cas, l'Autorité de contrôle a constaté que l'intermédiaire financier exerçait, contrairement à ses propres affirmations répétées, une activité soumise à la loi sur le blanchiment d'argent, qu'il accordait une attention insuffisante au respect des obligations de diligence et que ses collaborateurs responsables n'offraient aucune garantie quant au respect des obligations prévues par la loi. Dans ces deux cas, une décision de liquidation officielle a été prise. Dans un troisième cas, l'Autorité de contrôle a dû refuser une demande d'autorisation et contrôler si l'intermédiaire financier concerné ne continuait pas son activité illégale. L'arrêt volontaire de cette activité n'étant pas garanti, l'Autorité de contrôle a pris la seule mesure adéquate, à savoir la radiation au registre du commerce.

En 2003, le Tribunal fédéral a traité pour la première fois une liquidation officielle ordonnée dans le cadre d'une procédure de surveillance du marché et a rejeté le recours de droit administratif contre cette décision¹. Il s'est exprimé sur le refus de la demande d'autorisation, les conditions préalables à l'autorisation, les tâches de l'Autorité de contrôle dans le cadre de la surveillance du marché et la liquidation d'intermédiaires financiers exerçant illégalement leur activité; il a largement approuvé la pratique de l'Autorité de contrôle à cet égard.

Ont également été approuvées plusieurs décisions de l'Autorité de contrôle concernant des frais à payer dans le cadre de procédures de surveillance du marché. Dans plusieurs de ses décisions sur de tels recours, le Département fédéral des finances a précisé entre autres, en tant qu'instance de recours, que des faits propres à faire penser qu'une activité non autorisée est exercée qui entraînent l'interven-

¹ ATF 129 II 438



tion de l'Autorité de contrôle suffisaient pour déclencher l'obligation de payer les frais.

Révision

Une tâche importante de l'Autorité de contrôle, en plus des révisions exécutées auprès des OAR, des intermédiaires financiers qui lui sont soumis directement ou dans le cadre de procédures de surveillance du marché, a consisté à contrôler et à évaluer les concepts de révision, les documents de travail utilisés, le déroulement des révisions, l'analyse de rapports de révision ainsi que les tâches liées à l'accréditation de sociétés de révision LBA.

Quelques retards ont été constatés concernant la remise de rapports de révision par des intermédiaires financiers directement soumis. Cela est dû au fait qu'en 2003 de nombreux intermédiaires financiers ont dû se soumettre pour la première fois à une révision LBA et que quelques sociétés de révision LBA accréditées ont exécuté leurs premières révisions LBA pour l'Autorité de contrôle. Cette dernière a envoyé un rappel aux intermédiaires financiers concernés, qui ont dû procéder à leur révision dans un délai d'un mois. Les rapports de révision manquants ont ensuite été remis dans les délais impartis.

A l'occasion d'une révision à laquelle elle a procédé en 2003 auprès d'un intermédiaire financier, l'Autorité de contrôle a constaté que l'une des sociétés de révision LBA accréditées n'avait mentionné aucun manquement dans le rapport de révision, bien qu'elle en ait constaté. L'Autorité de contrôle a averti l'organe de révision LBA concerné et l'a menacé de lui retirer son accréditation, du fait que le principe de ne mentionner que l'essentiel ne s'applique pas aux rapports des réviseurs LBA et que les imperfections constatées doivent toujours toutes être indiquées.

Un système de classement des risques en catégories a été conçu au premier semestre 2003, pour tenir compte du fait que les intermédiaires financiers surveillés par l'Autorité de contrôle se distinguent les uns des autres au niveau des risques LBA. Ce système permet d'attribuer, selon différents critères, chaque intermédiaire financier surveillé par l'Autorité de contrôle à une catégorie de risques de laquelle dépend la fréquence des révisions de cet intermédiaire par l'Autorité de contrôle elle-même.

Collaboration internationale

En 2003, la révision, décidée en 2001 déjà, des 40 recommandations du GAFI a été achevée. En sa qualité d'autorité de surveillance de la loi sur le blanchiment d'argent, l'Autorité de contrôle a participé activement aux travaux de la délégation suisse. Cette révision a permis, sur la base des exigences minimales formulées dans ces 40 recommandations, d'établir un standard international correspondant au haut niveau des dispositions suisses. Par conséquent, elle n'entraînera qu'un minimum de modifications au niveau de la législation suisse.

De même, le soutien de la Suisse à la lutte internationale contre le financement du terrorisme s'est poursuivi en 2003. En septembre 2003, notre pays a ratifié le traité international de l'ONU sur la lutte contre le financement du terrorisme et contre les attentats terroristes à la bombe. L'application de ce traité a nécessité quelques modifications de lois.

Egalement dans le cadre du soutien à la lutte internationale contre le financement du terrorisme, l'Autorité de contrôle a transmis en 2003 une multitude de listes de noms aux OAR et aux intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis, tout en indiquant dans quelles conditions telle ou telle mesure devait être prise. Les mesures prévues comprennent des obligations de blocage et de communication, ainsi que de diligence accrue.

Autres activités de l'Autorité de contrôle

Comme elle l'avait déjà fait les années précédentes, l'Autorité de contrôle a aussi collaboré en 2003 avec plusieurs autres autorités. Son échange d'informations avec la CFB et le MROS est devenu plus fréquent et plus efficace dans le cadre légal. Elle s'est aussi efforcée de collaborer davantage avec les autorités cantonales d'instruction pénale et a lancé un projet pour favoriser cette collaboration.

L'Autorité de contrôle a poursuivi ses travaux au sein de la coordination des autorités fédérales chargées de l'application de la loi sur le blanchiment d'argent. De nouveau, une conférence de presse a été organisée pour informer le public des derniers développements dans le domaine du blanchiment d'argent. Les autorités LBA ont profité de cette manifestation pour actualiser la brochure «Lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse», qui décrit, entre autres, le système de prévention suisse et son application, mais donne aussi des informations sur les travaux en cours.



Sur son site Internet, l'Autorité de contrôle publie des renseignements sur son activité et ses pratiques ainsi que sur le système de la lutte contre le blanchiment d'argent. En 2003, elle s'est aussi exprimée sur ces sujets lors de séminaires, de conférences et de journées d'information. De même, elle a organisé elle-même, l'an dernier, en vue de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004 de l'ordonnance relative à l'obligation de diligence, un séminaire qui a eu lieu dans les trois langues nationales et dans les différentes régions linguistiques.

Lors de la visite des offices par la Commission de gestion du Conseil national en juin 2003, l'Autorité de contrôle a eu l'occasion de s'exprimer sur différents aspects de son activité ainsi que sur son organisation interne. La Commission de gestion a clôturé son enquête en constatant que l'Autorité de contrôle est devenue un organe d'exécution fonctionnant bien, même si des améliorations sont encore nécessaires dans certains domaines.



1 Introduction

L'Autorité de contrôle est l'autorité de surveillance du secteur non bancaire. Elle surveille directement et indirectement les intermédiaires financiers qui ne sont pas soumis aux autorités de surveillance prévues par des lois spéciales.

Vu le grand nombre d'intermédiaires financiers, le maintien de l'intégrité et de la réputation de la place financière suisse est d'une importance capitale. Les tâches de l'Autorité de contrôle ont pour but de garantir une application parfaite des obligations imposées aux intermédiaires financiers par la loi sur le blanchiment d'argent.

La mission de l'Autorité de contrôle est préventive et son activité de surveillance se restreint au respect des obligations prévues par la loi sur le blanchiment d'argent. L'Autorité de contrôle fournit ainsi une importante contribution préventive à l'efficacité de la lutte contre le blanchiment d'argent et, ainsi, à l'intégrité et à la réputation de la place financière suisse.

Le présent rapport annuel est publié pour assurer une information complète, régulière et transparente sur l'activité de l'Autorité de contrôle.

2 Bases légales

2.1 Taxe de surveillance

Selon l'art. 22 LBA en vigueur, l'Autorité de contrôle peut prélever des émoluments auprès des OAR et des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis. Ces émoluments sont perçus en tant qu'indemnisation d'une prestation publique directement imputable. L'Autorité de contrôle peut ainsi facturer uniquement les coûts pouvant être attribués directement à la personne surveillée. Seule une petite partie des activités de l'Autorité de contrôle correspond toutefois à ce critère. Pour couvrir les autres frais, non imputables individuellement, et réduire ainsi les coûts de la Confédération, il a été proposé, dans le cadre du programme d'allègement 2003 du Conseil fédéral, de modifier l'art. 22 LBA et de créer la base légale permettant de prélever une taxe de surveillance.

Dorénavant, l'Autorité de contrôle prélèvera, en plus des émoluments, une taxe de surveillance

auprès des OAR et des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis. Cette redevance est fixée annuellement. Son montant équivaut à la différence entre le coût total de l'activité de l'Autorité de contrôle et les recettes provenant des émoluments. Les coûts effectifs générés par l'Autorité de contrôle l'année précédente servent de base à la perception de la redevance pour l'année en cours.

La taxe de surveillance doit être répartie entre les OAR et les intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle. La clé de répartition dépend de différents critères. Pour les OAR, le nombre d'affiliés et le rendement brut sont déterminants, alors que la part des intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle se calcule à partir de la taille et du rendement brut de leur entreprise. Les modalités de réalisation de la taxe de surveillance seront définies par voie d'ordonnance.

En rapport avec cette proposition de modification législative, l'Autorité de contrôle a dû élaborer plusieurs documents à l'attention de l'Administration fédérale des finances et traiter les prises de position des OAR.

L'introduction de cette redevance de surveillance a été approuvée tant par le Conseil national que par le Conseil des Etats durant la session d'hiver 2003.

2.2 Nouvelle ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant les obligations des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis

L'année 2003 a été marquée par la révision complète de l'Ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant les obligations des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis.

L'expérience que l'Autorité de contrôle a accumulée dans le traitement des demandes d'autorisation, mais également dans son activité de révision des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis a permis de constater un besoin de préciser, renforcer ou alléger les obligations de diligence des intermédiaires financiers. Par ailleurs, l'évolution de la réglementation dans le monde bancaire - publication par la Commission fédérale des banques de son ordonnance en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et révision de la Convention relative à l'obligation de diligence des banques - ainsi que les développements interna-



tionaux en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ont rendu nécessaire une réflexion globale sur les obligations de diligence des intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle. L'ambition de cette révision est d'harmoniser autant que faire se peut la réglementation dans le secteur bancaire et non bancaire, et de préciser les obligations de diligence des intermédiaires financiers tout en gardant une certaine souplesse au vu des tailles et activités variées de ceux auxquels elle s'adresse.

Le travail a débuté à la fin de l'année 2002; il s'agit d'une révision complète et approfondie. Un premier projet de révision a été mis en consultation le 22 mai 2003, adressé à toutes les autorités et cercles intéressés, puis publié sur le site Internet de l'Autorité de contrôle. Un second projet, remanié, a été soumis en consultation aux offices le 16 septembre 2003. Publiée en décembre dans le Recueil officiel, l'ordonnance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Elle ne s'adresse qu'aux intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle, mais trouvera sans doute un écho important dans les règlements des organismes d'autorégulation.

Les principales modifications sont, en résumé, les suivantes:

- introduction d'une partie générale comportant plusieurs définitions;
- réglementation détaillée de la transmission de fonds et de valeurs;
- élargissement de la palette des documents servant à la vérification de l'identité du cocontractant;
- description de l'attestation d'authenticité des documents d'identité;
- précision des exigences en matière de vérification d'identité lorsque la relation d'affaires se fait sans que les parties ne se soient rencontrées;
- modification de certaines valeurs-seuils déclenchant l'obligation de vérifier l'identité du cocontractant ou d'identifier l'ayant droit économique lors d'opérations de caisse;
- précision des cas d'exemption ou de cas spéciaux en matière d'identification de l'ayant droit économique;
- introduction de l'obligation, pour l'intermédiaire financier, de classer ses relations d'affaires en deux catégories, l'une regroupant les relations d'affaires qui comportent un risque accru, l'autre celles qui n'en présentent pas. L'intermédiaire financier doit définir les critères permettant cette répartition, classer ses relations d'affaires dans

les deux catégories, et procéder, pour celles qui comportent un risque accru, à des clarifications complémentaires;

- obligation, pour l'intermédiaire financier, de définir des critères permettant de déterminer les transactions qui comportent un risque de blanchiment accru et, partant, appellent des clarifications complémentaires;
- précision du contenu et de l'étendue des clarifications;
- réforme des dispositions concernant l'organisation interne anti-blanchiment de l'intermédiaire financier. Le système mis en place est désormais plus simple, plus flexible, et permet des assouplissements pour les intermédiaires financiers de petite taille;
- détermination du rôle de l'organe de direction à son plus haut niveau;
- clarification des conditions dans lesquelles un intermédiaire financier peut faire appel à un tiers pour exécuter ses obligations de diligence;
- description précise et complète des conséquences de la rupture de la relation d'affaires.

Les dispositions transitoires de l'ordonnance fixent un délai au 31 décembre 2004 à l'intermédiaire financier pour adapter son organisation interne et ses relations d'affaires existantes aux nouvelles exigences, l'essentiel de l'ordonnance s'appliquant en outre immédiatement au 1^{er} janvier 2004.

2.3 Décisions de principe de l'Autorité de contrôle concernant des questions d'assujettissement

En 2003, l'Autorité de contrôle a poursuivi le traitement et la publication des questions d'assujettissement restées en suspens. Elle a clarifié et soumis à un contrôle approfondi tous les points de l'art. 2 al. 3 LBA. Ce faisant, elle s'est efforcée de rester cohérente, dans son interprétation, avec ses décisions précédentes.

Les intermédiaires financiers qui arrivent à la conclusion, après examen de leur activité, qu'ils sont assujettis à la loi doivent adresser, selon l'art. 11 OAP-LBA appliqué par analogie, une demande d'autorisation dans les deux mois ou s'affilier à un OAR. Dans quelques cas, l'Autorité de contrôle a dû constater formellement, dans une décision officielle, l'obligation d'assujettissement. Aucune des décisions dans ce sens n'a fait l'objet d'un recours.



Dans les détails, l'Autorité de contrôle a notamment traité les sujets de principe suivants.

2.3.1 Condition d'une activité dans le secteur financier pour l'assujettissement à travers la clause générale

Le nom complet de la loi sur le blanchiment d'argent est «Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier». Cette loi a pour objet la lutte contre le blanchiment d'argent et la garantie de la diligence requise dans les opérations financières et est applicable, selon le message² du Conseil fédéral, aux personnes actives dans le secteur financier. Le législateur a volontairement renoncé à assujettir d'autres secteurs dans lesquels le blanchiment d'argent peut aussi être pratiqué. Dans l'interprétation de la loi, et en particulier de la clause générale selon l'art. 2 al. 3 LBA, on tiendra par conséquent toujours compte du fait que seules les activités imputables au secteur financier sont concernées.

Le terme de secteur financier n'est pas défini dans la loi. Les activités énumérées à l'art. 2 al. 3 let. a-g LBA doivent clairement être attribuées au secteur financier. Cette énumération constitue le point de départ pour l'interprétation de la clause générale. Les activités comparables ou présentant de grandes similitudes avec celles qui sont expressément mentionnées dans l'énumération sont soumises à la loi à travers la clause générale.

2.3.2 Caisses d'épargne d'entreprise

S'appuyant sur les résultats d'une étude scientifique, le Conseil fédéral a décidé en septembre 2003 de ne pas interdire les caisses d'épargne d'entreprise. Simultanément, il a décidé qu'à l'avenir, les associations et les fondations pourraient aussi, comme c'est déjà le cas pour les coopératives, prendre en charge des dépôts d'argent sans tomber sous le coup de l'interdiction d'acceptation de dépôts du public, mais à la condition que les organisations correspondantes poursuivent un but non lucratif ou d'entraide et ne soient aucunement actives dans le secteur financier.

L'Autorité de contrôle a dû se poser la question, vu cette situation juridique, de savoir si l'activité des caisses d'épargne d'entreprise

ainsi que celles des associations, fondations et coopératives acceptant des dépôts est soumise à la loi sur le blanchiment d'argent. Elle avait dû suspendre le traitement de cette question jusqu'à ce que l'on sache si les caisses d'épargne d'entreprise allaient rester autorisées.

Les caisses d'épargne d'entreprise acceptent des dépôts de la part des employés. Ces fonds sont utilisés en général par l'employeur pour financer son activité. Celui qui emprunte de l'argent pour financer sa propre activité n'est en règle générale pas un intermédiaire financier, car il ne répond pas au critère de l'activité dans le secteur financier (cf. ch. 2.3.1 ci-dessus). Cette interprétation peut toutefois changer et les caisses d'épargne d'entreprise acceptant des dépôts peuvent être considérées comme des intermédiaires financiers si les fonds correspondants sont ensuite utilisés pour financer des tiers (crédits), sont transférés (services dans le trafic des paiements), gardés (dépôt) ou gérés (gestion de fortune).

Les associations, les fondations et les coopératives qui ne sont aucunement actives dans le secteur financier ne sont pas non plus soumises à la loi sur le blanchiment d'argent (cf. ch. 2.3.1 ci-dessus).

2.3.3 Action de l'Etat

Dans l'accomplissement de leurs tâches, les autorités sont d'ordinaire investies d'un pouvoir de souveraineté. S'il existe un tel rapport de subordination, l'Etat ne peut pas régler la relation juridique sous la forme d'un contrat, mais doit promulguer un acte de souveraineté. Les principales obligations prévues dans la loi sur le blanchiment d'argent n'ont toutefois de sens que si un contrat est conclu.

Un assujettissement de l'Etat à la loi sur le blanchiment d'argent n'est par conséquent possible que s'il conclut des contrats dans le domaine de ses activités non souveraines. Le fait qu'il s'agisse de contrat de droit privé ou de droit administratif ne joue aucun rôle. La forme exacte d'organisation de l'exécuteur de tâches publiques n'importe pas non plus pour l'assujettissement à la loi. Seul est déterminant le fait qu'il agit souverainement par rapport à des tiers ou qu'il conclut un contrat avec eux. Un assujettissement à la loi n'est possible que dans le dernier cas.

En application de cette pratique, l'Autorité de contrôle a notamment précisé que les offices des poursuites et faillites, les commissaires aux

² Message du 17 juin 1996 (96.055), ad l'art. 1 LBA, FF 1996 III 1057.



faillites indépendants, les tuteurs, les exécuteurs et liquidateurs testamentaires ainsi que les liquidateurs au sens du droit des poursuites ne constituent pas des intermédiaires financiers selon la loi.

Contrairement à la liquidation forcée en cas de faillite d'office et à la liquidation dans le cadre d'un concordat avec cession d'actifs, la liquidation selon le code des obligations est une procédure volontaire. Les liquidateurs ne sont pas investis de compétences de souveraineté. En tant qu'organe d'une personne morale, il n'est en principe pas possible toutefois de les qualifier eux-mêmes comme intermédiaires financiers, sauf dans le cas d'une société de domicile, où les organes de la société sont eux-mêmes considérés comme intermédiaires financiers. Le liquidateur d'une société de domicile est par conséquent un intermédiaire financier, mais non pas le liquidateur d'une société d'un autre type.

Si la société en liquidation est elle-même un intermédiaire financier, elle le reste également pendant la liquidation. Le liquidateur doit donc tenir compte des obligations prévues par la loi, mais ne devient pas lui-même un intermédiaire financier.

2.3.4 Le champ d'application territorial

La loi sur le blanchiment d'argent ne contient aucune disposition, ni expresse ni tacite, sur le champ d'application territorial dans le secteur non bancaire. La LBA comporte ainsi une lacune proprement dite. En droit administratif, les lacunes de ce genre doivent être comblées selon la règle générale du code civil, l'autorité administrative appliquant le droit devant s'appuyer dans la mesure du possible sur le droit objectif existant. Si une lacune de la loi est constatée dans le droit public, on la comblera en priorité en appliquant par analogie des règles du droit public.

Les dispositions de la loi sur les banques et de la loi sur les bourses concernant le champ d'application territorial ne reposent pas sur le domicile privé ou commercial des bénéficiaires des prestations et sont bien mieux appropriées, pour combler cette lacune de la loi sur le blanchiment d'argent, que la loi sur les fonds de placement ou que la loi sur la surveillance des assurances. Le rapprochement avec les dispositions de la loi sur les banques et de la loi sur les bourses pour combler cette lacune de la loi sur le blanchiment d'argent s'impose d'ailleurs aussi de par la forme comparable des activités

concernées. Les règles de détermination du champ d'application territorial ne peuvent toutefois pas être appliquées sans adaptation aux intermédiaires financiers selon l'art. 2 al. 3 LBA. Cette réserve concerne notamment les intermédiaires financiers incorporés à l'étranger et n'ayant qu'une représentation en Suisse.

Les intermédiaires financiers suivants se situent dans le champ d'application territorial de la loi sur le blanchiment d'argent selon la pratique de l'Autorité de contrôle:

- les intermédiaires financiers avec siège d'incorporation en Suisse, même s'ils fournissent leurs prestations de services financiers à l'étranger exclusivement;
- les intermédiaires financiers avec siège d'incorporation à l'étranger qui emploient en Suisse des personnes concluant à titre professionnel pour eux des affaires en Suisse ou à partir de ce pays ou les engageant juridiquement (succursale formalisée ou de fait).

Sont par contre exclus du champ d'application territorial de la LBA:

- les intermédiaires financiers avec siège d'incorporation à l'étranger qui emploient en Suisse des personnes ne concluant pas des affaires pour eux ou ne les engageant pas juridiquement (par exemple représentation);
- les intermédiaires financiers avec siège d'incorporation à l'étranger qui fournissent des prestations transfrontalières et n'emploient provisoirement en Suisse du personnel basé à l'étranger qu'à des fins de négociation ou pour conclure des affaires isolées.

2.3.5 Opérations financières dans un groupe

Selon la pratique déjà ancienne de l'Autorité de contrôle, la société qui se charge de la gestion des liquidités ou de la trésorerie du groupe industriel ou commercial dont elle fait partie ne doit pas être qualifiée d'intermédiaire financier au sens de la loi sur le blanchiment d'argent. En 2003, l'Autorité de contrôle a décidé d'étendre cette pratique et d'exclure du champ d'application de la loi toutes les activités d'intermédiation financière qu'une société d'un groupe fournit à d'autres sociétés du même groupe.

Les sociétés d'un groupe sont en principe considérées comme des sujets de droit autonomes. Dans certaines circonstances, le fait



que le groupe constitue une unité d'un point de vue économique peut cependant être pris en considération. Cela dépend de manière déterminante de la signification et du but des normes juridiques matérielles à appliquer. La loi sur le blanchiment d'argent règle l'application de la diligence requise dans les opérations financières par l'introduction d'obligations de diligence et de comportement à respecter. L'Autorité de contrôle est d'avis que l'instrumentaire de la loi n'est pas adapté aux opérations financières entre sociétés d'un même groupe. Le groupe doit par conséquent être considéré comme une unité par rapport au champ d'application personnel de la loi dans le secteur non bancaire.

Cette nouvelle pratique doit être appliquée aux cas où tant le fournisseur de la prestation que le client sont chacun une société entièrement consolidée du même groupe. Par groupe, on entend ici une société regroupant sous une direction unique, par la majorité des voix ou d'une autre manière, deux ou plusieurs sociétés. Cette direction unique du groupe peut être exercée effectivement ou seulement potentiellement pour contrôler les sociétés du groupe. Un indice important de l'existence d'un groupe est l'existence d'un compte du groupe.

2.3.6 Sociétés d'investissement

Les formes de placements collectifs fermés, c'est-à-dire les sociétés d'investissement, sont des intermédiaires financiers et sont par conséquent soumises à la loi sur le blanchiment d'argent. La société d'investissement est en règle générale une société anonyme qui a pour but d'opérer des placements collectifs afin de générer une plus-value pour ses actionnaires.

Jusqu'à présent, seuls les fonds de placement étaient soumis à la loi sur le blanchiment d'argent en tant que formes de placements collectifs organisés contractuellement. D'un point de vue économique, il n'existe toutefois aucune différence entre les formes de placement collectives qui sont organisées sous forme contractuelle et celles qui sont organisées sous forme statutaire.

La Commission fédérale des banques partage cet avis sur la qualification des sociétés d'investissement comme intermédiaires financiers. En application des dispositions légales en vigueur, l'Autorité de contrôle se chargera de la surveillance des sociétés d'investissement. A l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les

fonds de placement, actuellement en consultation, qui prévoit confier à la Commission fédérale des banques la surveillance de ces instituts, tant sur le plan prudentiel que sur celui de l'application de la LBA, cette tâche sera transférée à la CFB.

2.3.7 Opérations de crédit

Les personnes offrant des services de crédit - crédits à la consommation, hypothèques, affacturages, financements commerciaux ou leasings financier - sont assujetties à la loi sur le blanchiment d'argent.

La provenance des moyens de financement octroyés par le prêteur ne peut pas être déterminante pour l'assujettissement. Le danger de blanchiment d'argent existe déjà de par l'octroi de crédit à l'actif du bilan. Le message concernant la loi sur le blanchiment d'argent¹ précise en outre expressément que les activités similaires aux opérations bancaires tombent sous le coup de la loi, la différence avec les banques résidant dans le fait que ces intermédiaires n'acceptent pas des dépôts du public. Par conséquent, les opérations de crédit tombent sous le coup de la loi sur le blanchiment d'argent même si leur refinancement n'est pas assuré par des fonds étrangers, mais exclusivement par des fonds propres de l'intermédiaire financier.

L'assujettissement se fonde sur une acception élargie du terme de crédit. La loi ne concerne ainsi pas seulement les crédits en argent, mais aussi les financements, notamment les financements commerciaux. Seuls les crédits d'engagement (garanties, cautionnements, etc.) ne sont expressément pas mentionnés et ne sont donc pas soumis à la loi. Ainsi, la loi concerne toute remise d'argent liée à l'obligation de rembourser la somme correspondante et de payer les intérêts éventuels, indépendamment de l'affectation des fonds reçus.

Dans la définition de l'assujettissement de l'affacturage, la fonction de crédit, qui peut être incluse dans ce type de contrat, a joué un rôle décisif. On est en présence d'un affacturage assujetti à la loi si le facteur octroie à son client une note de crédit avant l'exécution de la prestation du débiteur, en particulier s'il s'agit de «maturity factoring», dans lequel le facteur cède à l'échéance, ou juste après, son client de la contre-valeur des créances cédées, mais in-

¹ Message du 17 juin 1996 (96.055), FF 1996 III 1118.



dépendamment du fait que le débiteur ait déjà payé ou non.

De l'avis de l'Autorité de contrôle, le leasing financier englobe toutes les relations d'affaires dans lesquelles intervient une société de leasing comme tierce partie à côté du fabricant, fournisseur ou commerçant et du preneur de leasing. La loi n'est donc pas applicable au leasing direct où interviennent deux parties seulement. En outre, seul le leasing financier est concerné, et non pas ce que l'on appelle l'operating leasing. L'Autorité de contrôle n'établit par contre aucune distinction par rapport à l'objet du leasing, car tant des biens d'investissement que des biens de consommation peuvent faire l'objet d'un leasing financier.

2.3.8 Non-assujettissement de l'activité d'encaissement

Par encaissement, l'Autorité de contrôle entend la perception de créances échues sur mandat du créancier. Cette activité n'est pas assujettie à la loi sur le blanchiment d'argent. Cette décision repose sur trois raisons.

Tout affacturage comprend, comme opération de base, une activité d'encaissement. L'affacturage n'est toutefois assujetti à la loi sur le blanchiment d'argent que si l'encaissement est complété par un financement. S'il se limite à la gestion et à l'encaissement de créances, c'est-à-dire s'il s'agit d'un affacturage de base, il ne tombe pas sur le coup de la loi. Par conséquent, les sociétés d'encaissement ne sont pas non plus soumises à la loi.

Dans une opération d'encaissement, c'est essentiellement le débiteur, et non pas le créancier, qui peut éventuellement pratiquer le blanchiment d'argent en payant la créance avec de l'argent sale. Toutes les obligations de diligence prévues par la loi sont toutefois impérativement liées au cocontractant, qui est le créancier dans le cas de l'encaissement. Assujettir l'encaissement à la loi n'aurait ainsi aucun sens.

Enfin, les normes internationales ne considèrent pas non plus que les sociétés d'encaissement ont une activité d'intermédiaire financier.

2.3.9 Prestations du trafic des paiements

Par trafic des paiements, on entend habituellement l'ensemble des transactions servant à transmettre des moyens de paiement. Il est in-

contesté que les espèces et l'argent scriptural doivent être qualifiés de moyens de paiement. La loi désigne aussi expressément les cartes de crédit et les chèques de voyage comme moyens de paiement. Partant de cette large acception du terme, on peut admettre qu'en plus des espèces, de l'argent scriptural, des cartes de crédit et des chèques de voyage, les cartes de débit, l'argent électronique, les chèques bancaires et les chèques doivent être considérés comme des moyens de paiement au sens de la loi sur le blanchiment d'argent.

Les cartes de crédit peuvent être classées en deux types. Avec la carte de crédit simple, on est en présence d'un système impliquant deux parties. Cette carte donne à son titulaire la possibilité d'acheter sans numéraire des marchandises ou des prestations à l'émetteur. L'émission et la gestion de cartes de crédit simples, parmi lesquelles on compte surtout les cartes clients des grands magasins, n'est pas assujettie à la loi sur le blanchiment d'argent d'après la pratique de l'Autorité de contrôle, car il s'agit là d'une simple modalité de paiement.

En ce qui concerne la carte de crédit qualifiée, on est toujours en présence d'un système impliquant au moins trois parties. Cette carte permet à son titulaire d'acheter sans espèces des marchandises et des prestations à des sociétés en relation contractuelle avec l'émetteur de cartes. D'ordinaire, les opérations de carte de crédit qualifiée n'impliquent pas seulement trois parties. Les grands établissements de cartes de crédit octroient des licences à des «émetteurs» et «acquéreurs» nationaux. L'émetteur exécute l'opération avec le titulaire de la carte de crédit, l'acquéreur, celle avec les sociétés qui acceptent la carte comme moyen de paiement. Si des cartes de crédit qualifiées ne sont pas émises par l'établissement de cartes, mais par des émetteurs nationaux, il est justifié, de l'avis de l'Autorité de contrôle, d'assujettir à la loi l'émetteur et non pas l'établissement de cartes de crédit.

L'instant du paiement mis à part, une de carte de débit se distingue peu d'une carte de crédit. Les émetteurs de cartes de débit doivent donc aussi être assujettis à la loi sur le blanchiment d'argent.

L'argent électronique, l'e-money, est défini comme une unité de valeur enregistrée sur un support électronique et pouvant être utilisée de manière générale pour effectuer des paiements à des sociétés qui ne sont pas les émetteurs de l'argent électronique. Ces derniers sont assujettis à la loi sur le blanchiment d'argent.



Le chèque est une instruction bancaire exécutable à vue liée à des prescriptions formelles déterminées, par laquelle l'émetteur ordonne à la banque tirée de payer à la personne mentionnée le montant déterminé. Les chèques payables en Suisse et les chèques bancaires peuvent être tirés exclusivement sur des banques, qui sont de toute façon assujetties à la loi sur le blanchiment d'argent.

Par contre, les chèques de voyage ne sont pas émis uniquement par des banques. La teneur de la loi est claire à ce sujet: l'émission de chèques de voyage tombe sous le coup de la loi sur le blanchiment d'argent. En revanche, l'Autorité de contrôle a décidé que l'émission de bons, même s'il s'agit d'instruments similaires, tels que les chèques Reka, les bons de librairie, les bons de villes, ne doivent pas être soumis à la loi car, contrairement aux chèques de voyage, ces documents ne peuvent être échangées que contre des marchandises et des prestations et non pas contre de l'argent liquide, ainsi qu'uniquement en Suisse et non pas à l'étranger: ils ne conviennent donc guère pour le blanchiment d'argent.

Sont aussi assujetties à la loi les personnes effectuant des virements électroniques. Si ces virements sont exécutés sur des comptes bancaires ou postaux, l'établissement de gestion des comptes, qui procède effectivement au paiement par débit du compte du titulaire, est assujetti à la loi. En outre, il est justifié d'assujettir à la loi les personnes qui acceptent, pour un mandant, des paiements d'argent comptable sur leur propre compte, appelé compte de passage, et qui les transfèrent à un bénéficiaire selon les instructions du mandant. Cela concerne notamment les sociétés procédant de cette manière pour assainir des dettes. Enfin, toute personne effectuant des ordres de paiement pour des tiers par procuration bancaire est aussi assujettie à la loi sur le blanchiment d'argent. Fait exception à cette règle d'assujettissement, d'après la pratique de l'Autorité de contrôle, l'exécution de paiements de salaires par procuration bancaire lorsque l'exécuteur tient également la comptabilité des salaires et que cette procuration est limitée au paiement des salaires, tant à l'interne que vis-à-vis de la banque.

Dans le domaine des transactions non liées à des comptes, l'activité de transfert de fonds ou de valeurs est, selon la pratique de l'Autorité de contrôle, assujettie à la loi. Le «money transfer» est défini en tant que transfert de valeurs patrimoniales par acceptation d'espèces, de chèques ou d'autres moyens de paiement à un endroit donné et versement de la somme

correspondante en espèces ou sous une autre forme à un autre endroit, par transmission sans numéraire, communication, virement ou autre utilisation d'un système de paiement ou de décompte.

Dès qu'intervient entre l'expéditeur et le destinataire une personne qui transporte physiquement l'argent, celle-ci doit aussi être qualifiée d'intermédiaire financier (cf. Rapport annuel 2002 de l'Autorité de contrôle, ch. 2.2.2.3).

2.3.10 Négocce de matières premières

Après une analyse très approfondie, l'Autorité de contrôle a précisé en 2003 sa pratique d'assujettissement des négociants en matières premières à la loi sur le blanchiment d'argent et a partiellement modifié ses précédentes décisions dans ce domaine (cf. Rapport annuel 2002 de l'Autorité de contrôle, ch. 2.2.2.4).

Selon cette nouvelle pratique, sont soumises à la loi les personnes qui achètent ou vendent à titre professionnel en bourse, pour le compte de tiers, des matières premières ou des dérivés sur matières premières. Par contre, les personnes négociant pour leur propre compte des matières premières ou des dérivés sur matières premières ne sont pas des intermédiaires financiers.

La restriction aux matières premières et dérivés sur matières premières négociés en bourse résulte du fait que les instruments négociés hors bourse ne sont pas suffisamment liquides par manque de standardisation et que leur négoce ne doit par conséquent jamais être qualifié d'activité financière au sens de la loi sur le blanchiment d'argent. S'appuyant sur la législation bancaire, l'Autorité de contrôle part du principe qu'une bourse est un marché organisé, avec publication régulière des cours et sur lequel les cours sont fixés normalement tous les jours par au moins trois «market makers» indépendants les uns des autres.

2.3.11 Négocce de billets de banques, de monnaies et de métaux précieux

Sont aussi assujetties à la loi les personnes faisant commerce de billets de banques et de pièces de monnaie ou de métaux précieux. De l'avis de l'Autorité de contrôle, seuls les pièces de monnaie et billets de banque ayant cours peuvent faire l'objet d'une activité financière assujettie. N'en font donc pas partie les billets de banque retirés de la circulation et les mon-



naies de placement ainsi que les pièces ordinaires et les pièces commémoratives négociées avec un agio de plus de 5% au-dessus de leur valeur nominale.

L'Autorité de contrôle définit les métaux précieux par analogie avec la notion de métaux précieux bancaires dans la législation concernée. En outre, les monnaies de placement négociées avec un agio de moins de 5% de la valeur du métal précieux sont considérées comme des métaux précieux.

Le commerce de billets de banque et de pièces de monnaie ainsi que le commerce de métaux précieux sont assujettis à la loi, qu'ils soient effectués pour propre compte ou pour compte de tiers.

2.3.12 Conservation de valeurs patrimoniales

Pour décider des catégories pour lesquelles la conservation de valeurs patrimoniales appartenant à des tiers est assujettie à la loi, l'Autorité de contrôle se fonde sur le critère de la liquidité. Est assujettie, comme c'est le cas pour le transport de valeurs (cf. Rapport annuel 2002 de l'Autorité de contrôle, ch. 2.2.2.3), la conservation de valeurs patrimoniales dont la liquidité implique un risque particulier de blanchiment d'argent. Sont donc concernées les valeurs mobilières au sens de la loi sur les bourses (cf. ch. 2.4.1 ci-après), l'argent en espèces, les métaux précieux et les titres au porteur n'ayant pas qualité de valeurs mobilières.

2.4 Décisions de principe concernant des questions d'interprétation

2.4.1 Interprétation de la notion de valeurs mobilières selon la LBA

Afin de respecter l'unité de l'ordre juridique, la définition des valeurs mobilières dans la loi sur le blanchiment d'argent correspond à celle contenue dans la loi sur les bourses, définition elle-même concrétisée dans l'ordonnance sur les bourses. Ainsi, sont considérés comme valeurs mobilières les papiers-valeurs standardisés susceptibles d'être diffusés en grand nombre sur le marché, les droits ayant la même fonction et les dérivés. Selon cette ordonnance, on entend par valeurs mobilières standardisées et susceptibles d'être diffusées en grand nom-

bre les papiers-valeurs, les droits-valeurs et les dérivés structurés et fractionnés de la même façon et offerts au public ou vendus à plus de vingt clients pour autant que ces valeurs ne soient pas créées spécialement pour certains contractants.

2.4.2 Définition de l'opération de caisse

Le terme d'opération de caisse est un terme spécifique, qui n'est toutefois pas utilisé uniquement en relation avec l'obligation de vérifier l'identité du cocontractant. Dans le commerce des valeurs mobilières, en particulier, on distingue les opérations de caisse des opérations à terme. Il arrive également que le terme d'opération de caisse soit considéré comme équivalent à celui d'opération au comptant, mais sans que sa définition n'en soit clarifiée pour autant, certains comprenant sous cette désignation toutes les transactions impliquant des espèces, mais d'autres simplement celles qui ne reposent pas sur un compte existant. Enfin, le terme est également utilisé comme synonyme d'opération «donnant-donnant».

En se fondant sur une interprétation exhaustive, à la fois historique, systématique, comparative et téléologique, l'Autorité de contrôle est arrivée à la conclusion que le terme d'opération de caisse utilisé à l'art. 3 al. 2 LBA peut être défini comme une relation d'affaires se réduisant à la réalisation d'une seule transaction en liquide.

2.4.3 Calcul du produit brut dans le cadre d'une relation d'affaires soumise à la LBA

Le produit brut décisif pour la qualification en tant qu'intermédiation financière exercée à titre professionnel doit être calculé sur la base des revenus que l'intermédiaire financier tire de ses activités soumises à la LBA. Lorsqu'un intermédiaire financier fournit, dans le cadre d'une seule relation d'affaires, d'une part, des services soumis à la LBA et, d'autre part, des services qui ne le sont pas, seuls les revenus acquis par les activités soumises doivent être pris en compte pour calculer le produit brut déterminant. Cela présuppose que l'intermédiaire financier sépare clairement ses activités soumises de ses activités non soumises. Premièrement, l'intermédiaire financier doit facturer ses activités soumises sur la base de tarifs correspondant à ses frais effectifs et à ses prix habituels. Deuxièmement, les autorités de surveillance doivent pouvoir effectuer la distinction



entre les revenus des activités soumises et ceux des activités non soumises sur la base d'investigations raisonnables et dans des délais acceptables. Si ces conditions ne sont pas remplies, les honoraires totaux de la relation d'affaires seront pris en compte pour juger s'il s'agit d'une activité exercée à titre professionnel.

2.4.4 Procédure en cas de démission d'un OAR ou de renonciation à une autorisation délivrée par l'Autorité de contrôle

Si l'Autorité de contrôle décide que, contrairement à sa pratique antérieure, une activité déterminée ne doit plus être qualifiée d'intermédiation financière, ou si l'assujettissement d'une activité à la loi sur le blanchiment d'argent prend fin pour d'autres raisons, notamment parce que les valeurs déterminant si l'activité est exercée à titre professionnel ne sont plus atteintes, la question se pose de savoir si les intermédiaires financiers concernés doivent continuer d'être révisés, alors même qu'ils déclarent n'exercer plus que des activités non assujetties.

L'obligation de se soumettre à une révision sur place s'applique sans restrictions jusqu'à la démission de l'OAR ou jusqu'à ce que l'Autorité de contrôle émette une décision de fin d'autorisation. Il ne peut être dérogé à cette règle, ni à la suite de changements de pratique décidés par l'Autorité de contrôle et ayant trait au champ d'application matériel de la loi, ni pour aucune autre raison entraînant la fin de l'assujettissement. Tant que l'affiliation à l'OAR ou l'autorisation de l'Autorité de contrôle subsiste, l'établissement d'un rapport de révision demeure obligatoire, même dans les cas où l'intermédiaire financier affirme qu'il n'exerce plus d'activité assujettie à la loi. En cas de démission de l'OAR, il appartient à ce dernier de décider, à la lumière de ses règlements, s'il est nécessaire de procéder à une révision pour vérifier la réalité de l'état de fait avancé par le démissionnaire. S'il s'agit d'une renonciation à l'autorisation de l'Autorité de contrôle, celle-ci décide au cas par cas de la nécessité d'une révision sur place. Elle fonde sa décision sur l'esprit de coopération dont a fait preuve l'intermédiaire financier avant et après l'octroi de l'autorisation, sur le respect des obligations de diligence – compte tenu en particulier des rapports de révision LBA – ainsi que sur la crédibilité du motif invoqué pour justifier la cessation de l'activité exercée en tant qu'intermédiaire financier.

2.4.5 Calcul du montant des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers dans les opérations de leasing

L'un des critères déterminants pour savoir si l'activité d'intermédiaire financier est exercée à titre professionnel repose sur le montant des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers sur lesquelles l'intermédiaire financier a un pouvoir de disposition. Dans les opérations de leasing, la prestation contractuelle typique ne tient toutefois pas à l'acceptation, à la conservation, au placement ou à la transmission de valeurs patrimoniales appartenant à des tiers. Il n'est donc pas possible de se baser sur le montant des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers pour calculer le montant limite prévu de 5 millions de francs. Dans le domaine voisin des assurances-vie, l'art. 3 al. 3 LBA stipule qu'il faut procéder à une vérification de l'identité du cocontractant lorsque le total des primes atteint une somme importante. Cette approche peut s'appliquer aux opérations de leasing. Dans un contrat de leasing, ce n'est pas l'acompte isolé qui est déterminant mais le volume de tous les acomptes à payer dans le cadre du contrat. Il y a par conséquent activité exercée à titre professionnel dans le domaine des opérations de leasing lorsque le montant total de l'ensemble des contrats de leasing excède le seuil de 5 millions de francs, chaque contrat de leasing comptant avec le volume total de tous les acomptes à effectuer.

2.4.6 Calcul du montant des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers pour les sociétés de domicile

Agit à titre professionnel quiconque, dans le cadre de relations d'affaires durables, a un pouvoir de disposition sur des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers dont le montant dépasse 5 millions de francs. Pour les sociétés de domicile, afin de calculer ce montant, les actifs inscrits au bilan sont pris en considération en tant qu'actifs sous gestion.

D'après l'art. 664 CO, les frais de fondation, d'augmentation du capital-actions et d'organisation qui sont nécessités par la constitution, l'extension ou la transformation de l'entreprise peuvent être portés au bilan et doivent être amortis en cinq ans. Bien qu'ils soient indiqués à l'actif du bilan, ces coûts n'ont aucune valeur. C'est pourquoi ils doivent être portés en déduction du total des actifs pour obtenir la valeur déterminant s'il y a activité exercée à titre professionnel. Ce principe vaut également pour les pertes reportées.



3 Rapports avec les organismes d'autorégulation

3.1 Analyse des rapports annuels 2002

3.1.1 Nouveau rapport annuel type

Un nouveau rapport annuel type a été remis aux OAR à la fin de l'année 2002. Il se distingue de l'ancien modèle par plusieurs nouveautés concernant notamment les points suivants :

- structure,
- catégorisation des intermédiaires financiers affiliés,
- explications quant au contenu requis de chaque paragraphe,
- indications sur les sanctions infligées et sur les procédures de sanction pendantes et
- indications sur le nombre d'intermédiaires financiers contrôlés et non contrôlés et sur les problèmes liés à la révision.

Le nouveau rapport annuel type améliore le contenu informatif, car il exige la fourniture d'indications supplémentaires par rapport à l'ancien modèle, avec en outre davantage de détails. La validité du rapport annuel en tant qu'instrument de contrôle s'en trouve ainsi améliorée. De plus, la structure uniforme du nouveau rapport annuel type ainsi que les explications relatives à chaque paragraphe fournissent à l'Autorité de contrôle une meilleure base de comparaison des OAR entre eux.

3.1.2 Analyse des rapports annuels 2002

Les rapports annuels remis en 2003 n'ont pas tous été établis d'après le nouveau modèle car, à la demande du Forum des OAR, l'Autorité de contrôle avait approuvé la procédure suivante :

- les OAR qui devaient remettre leur rapport annuel 2002 jusqu'au 30 juin 2003 pouvaient encore l'établir d'après l'ancien modèle;
- les OAR qui devaient remettre leur rapport annuel 2002 après le 30 juin 2003 étaient tenus d'utiliser le nouveau modèle.

Analysés au cours de l'année 2003, les rapports annuels 2002 ont permis de dégager une bonne vue d'ensemble des activités des OAR. Au contraire de la pratique adoptée l'année

précédente, on a renoncé à discuter des résultats lors d'entretiens personnels, car les analyses n'ont pas révélé de motif de critique. Les résultats ont donc été communiqués aux OAR par écrit.

3.2 Révision des OAR

En 2003, l'Autorité de contrôle a de nouveau procédé à la révision de chacun des douze OAR reconnus par elle. Dans onze cas, elle a effectué elle-même les révisions, tandis que pour l'OAR de la Fédération Suisse des Avocats et de la Fédération Suisse des Notaires, elle a mandaté une société externe de révision. Comme l'année précédente, les réviseurs se sont concentrés sur la vérification de la conformité des activités des OAR avec leurs propres règlements et avec la législation ainsi que sur la détection des éventuelles divergences.

La révision ordinaire 2003 des OAR reconnus s'est focalisée sur le contrôle des défauts relevés l'année précédente et sur les révisions menées par les OAR eux-mêmes auprès des intermédiaires financiers affiliés.

Les documents de travail, le mode de traitement des rapports de révision, le déroulement des révisions et les critères de sélection des organes de révision LBA ont fait l'objet d'un examen particulièrement attentif, le concept de révision de l'Autorité de contrôle servant de système de référence. Conscients des possibilités d'amélioration de leur propre concept, les OAR ont généralement apprécié les remarques de l'Autorité de contrôle.

3.2.1 Contrôle des défauts constatés l'année précédente

Lors de la révision 2002, l'Autorité de contrôle a critiqué certaines situations. Elle a donc remis son rapport de révision aux OAR concernés en les priant de prendre position et de proposer des mesures propres à remédier aux défauts constatés. A l'occasion de la révision 2003, on s'est attaché à vérifier si les OAR avaient effectivement adopté les mesures qu'ils avaient présentées dans leur prise de position sur le rapport de révision et s'ils les mettaient réellement en œuvre.

Ce contrôle a montré que les OAR ont bien pris les mesures nécessaires et que la plupart des défauts relevés l'année précédente ont été éli-



minés. Il n'en reste qu'une petite partie faisant aussi l'objet de mesures appropriées.

3.2.2 Révisions menées par les OAR auprès des intermédiaires financiers affiliés

Les intermédiaires financiers affiliés à un OAR sont en principe tenus de se soumettre à une révision annuelle, qui permet notamment de vérifier s'ils ont observé leurs obligations de diligence et leur obligation de communiquer, telles qu'elles sont concrétisées dans le règlement de leur OAR. Soulignons que les OAR ont élaboré différents modèles de révision. Dans certains OAR, ce sont les intermédiaires financiers affiliés qui mandatent directement un organe de révision agréé par l'OAR. Dans d'autres, l'OAR charge, en suivant un plan de rotation déterminé, tel ou tel organe de révision choisi par lui de réviser tel ou tel affilié, les coûts étant assumés par ce dernier.

Seul le principe de la révision est inscrit dans le règlement des OAR. Les modalités d'application sont fixées dans un concept et/ou dans des circulaires ou des guides propres à chaque OAR.

L'examen des révisions des intermédiaires financiers affiliés aux OAR a donné des résultats plutôt positifs, montrant en particulier que la révision est généralement à même de garantir l'efficacité du contrôle visant à établir si les intermédiaires respectent ou non leurs obligations de diligence et de communiquer. Dans la plupart des cas, les concepts de révision des OAR constituent une base suffisante pour assurer la bonne exécution de la révision. La plupart des OAR ont en outre adopté des critères présidant au choix des organes de révision LBA agréés. Ces critères, qui garantissent également l'indépendance desdits organes, sont généralement appliqués. Enfin, le traitement des rapports de révision et le suivi des défauts révélés par les révisions sont assurés correctement et en temps utile dans la plupart des OAR.

Au-delà de ces résultats globalement positifs, il est néanmoins apparu que le concept de révision de quelques OAR ne garantissait pas un contrôle suffisant des intermédiaires financiers affiliés, notamment parce que la pression exercée sur ces derniers pour qu'ils éliminent les défauts constatés n'était pas assez forte. En collaboration avec ces OAR, l'Autorité de contrôle va donc s'efforcer l'an prochain d'améliorer la situation, de manière que tous les in-

termédiaires financiers affiliés subissent des sanctions similaires lorsque des défauts similaires sont relevés dans l'exercice de leur activité.

3.3 Sanctions infligées par les OAR

Dans le cadre de la surveillance des OAR, l'Autorité de contrôle doit vérifier si toutes les violations constatées de dispositions des règlements des OAR ayant trait à la LBA ont entraîné l'ouverture d'une procédure de sanction à l'encontre du contrevenant. Elle doit également contrôler que la sévérité des sanctions infligées par les OAR est proportionnelle à la gravité des infractions commises.

En 2003 également, les OAR ont ouvert des procédures de sanction contre des intermédiaires financiers. Ils en ont aussi clos plusieurs par des décisions entrées en force. Les infractions les plus courantes sont la violation des obligations de rapporter - rapport de révision non remis ou remis tardivement - de vérifier l'identité du cocontractant, d'identifier l'ayant droit économique, d'établir et de conserver des documents et, enfin, de communiquer. Selon la gravité de l'infraction, les sanctions prononcées ont été les suivantes: blâme, peine conventionnelle, amende et exclusion.

3.4 Bilan de l'autorégulation

Dans la perspective d'une future réorientation de la surveillance des marchés financiers en Suisse, l'Autorité de contrôle s'est fixé pour tâche de faire un état des lieux de l'autorégulation, en se fondant sur les expériences accumulées en quatre ans d'activité de contrôle tant par elle-même que par les OAR. Il s'agit en l'occurrence de dresser un tableau factuel - donc dépourvu de tout élément appréciatif - de la situation actuelle, tableau qui servira de base de discussion lors de la future évaluation du système au niveau politique. L'Autorité de contrôle a élaboré les bases nécessaires pour dresser ce bilan sous la forme d'un concept prenant en considération l'état actuel de l'exécution du mandat légal et les écarts subsistant par rapport aux objectifs fixés ainsi que les mesures d'amélioration planifiées ou déjà mises en œuvre.



3.5 Révision des règlements des OAR

Le 1^{er} juillet 2003 sont entrées en vigueur la nouvelle ordonnance de la Commission fédérale des banques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent ainsi que la nouvelle convention relative à l'obligation de diligence des banques. De son côté, l'Autorité de contrôle a publié sa nouvelle ordonnance concernant les intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis, dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2004 et qui contient des nouveautés notamment en matière de vérification de l'identité du cocontractant, d'identification de l'ayant droit économique et d'obligation particulière de clarification. Par ailleurs, se fondant sur une analyse des transmissions de fonds et de valeurs, qui relèvent des opérations de caisse, l'Autorité de contrôle a constaté que ces transactions présentent un risque accru de blanchiment d'argent. Forte de ce constat, elle a élaboré un règlement type valable pour tous les OAR, qui contient de nouvelles obligations de diligence concernant ce service financier et constitue la base de l'adaptation des règlements des OAR dans ce domaine. Suite à ces nouveautés, de nombreux OAR ont révisé leur règlement ou, du moins, entamé les travaux de révision.

3.6 Collaboration renforcée sur les questions d'assujettissement

En 2003, l'Autorité de contrôle a pris de nombreuses décisions de principe concernant les activités assujetties. Ce faisant, elle a veillé à mieux intégrer les OAR au processus décisionnel, en ne publiant ses décisions de principe qu'après les avoir mises en consultation auprès de ceux-ci. Les prises de position des OAR ont ensuite été autant que possible prises en considération dans les décisions définitives.

Ce renforcement de la collaboration avec les OAR présente plusieurs avantages. Premièrement, les OAR connaissent bien les activités des intermédiaires financiers et leur mode de fonctionnement. Deuxièmement, ils peuvent anticiper les problèmes d'application que poseront les décisions de principe envisagées et les signaler à l'Autorité de contrôle. Enfin, cette collaboration permet d'approfondir opportunément les rapports existant entre l'Autorité de contrôle et les OAR.

3.7 Conférence de coordination

La conférence de coordination 2002 ayant rallié tous les suffrages, l'expérience a été renouvelée le 12 novembre 2003. S'efforçant de tenir compte autant que possible des critiques exprimées dans la foulée de la première conférence – selon lesquelles les thèmes traités devaient être davantage axés sur les activités de base des OAR –, l'Autorité de contrôle avait décidé de placer tout le programme de la journée sous le signe d'un examen critique du système d'autorégulation lié à la lutte contre le blanchiment d'argent. La matinée se déroula au fil d'exposés abordant le thème principal de la conférence sous divers éclairages. L'après-midi fut consacré quant à lui au débat. Soulignons qu'au vu du succès remporté par cet exercice lors de la conférence précédente, il avait été décidé de lui réserver encore davantage de temps. Cette décision s'est révélée d'autant plus judicieuse que le thème choisi était passionnant. Elle a en outre permis à l'assistance de poser davantage de questions et d'exprimer plus largement ses opinions. La conférence de coordination 2003 a clairement montré qu'il s'agit là d'une manifestation appelée à devenir un élément fixe de la collaboration entre l'Autorité de contrôle et les douze OAR qu'elle a reconnus.

3.8 Participation au Forum des OAR

Le Forum des OAR réunit les douze OAR reconnus par l'Autorité de contrôle. Ses buts sont multiples: échange d'expériences, discussion de problèmes d'interprétation, efforts d'uniformisation des règlements des OAR, défense d'intérêts communs vis-à-vis de l'extérieur, etc. Le Forum sert également à entretenir les contacts avec les autorités, en particulier avec l'Autorité de contrôle et le Bureau de communication. En 2003, l'Autorité de contrôle a participé activement à toutes les réunions du Forum des OAR, prenant position sur plusieurs décisions d'assujettissement ainsi que sur des sujets d'actualité, tels que la taxe de surveillance ou la révision de l'ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant les obligations de diligence.



4 Intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle

4.1 Autorisation des intermédiaires financiers

4.1.1 Procédure pour les cas de peu d'importance

Dans le secteur non bancaire, la loi sur le blanchiment d'argent ne s'applique expressément qu'aux intermédiaires financiers exerçant leur activité à titre professionnel. Les activités d'importance mineure, appelées cas «baga-telle», ne sont donc pas assujetties à la loi, selon la volonté même du législateur.

L'ordonnance de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel définit précisément, à l'aide de critères facilement vérifiables, quelles conditions doivent être remplies pour que l'activité d'un intermédiaire financier soit considérée comme exercée à titre professionnel au sens de la loi sur le blanchiment d'argent (cf. Rapport annuel 2002 de l'Autorité de contrôle, ch. 2.1).

Ainsi, lors de la procédure d'autorisation, il convient de toujours vérifier si l'intermédiaire financier agit à titre professionnel ou non. En cas de doute, l'intermédiaire doit remplir un formulaire qui permettra de trancher. La vérification porte sur les activités des deux dernières années, qui doivent être dûment documentées par l'intermédiaire. Les derniers doutes seront ensuite levés et les derniers points en suspens clarifiés lors d'un entretien personnel. S'il apparaît finalement que l'activité n'est pas exercée à titre professionnel et qu'il n'y a par conséquent pas d'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent, l'intermédiaire financier peut tout de même maintenir sa demande d'autorisation. Si au contraire il renonce à sa demande, il sera expressément averti de ce qui suit: en cas de passage à une activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel, il sera tenu de respecter immédiatement les obligations de diligence qui en découlent et devra, dans un délai de deux mois, avoir obtenu l'affiliation à un OAR ou avoir déposé une demande d'autorisation d'exercer l'activité auprès de l'Autorité de contrôle. Tant qu'il ne sera pas affilié à un OAR ou que l'autorisation ne lui aura pas été octroyée, il aura

l'interdiction d'établir de nouvelles relations d'affaires et d'effectuer, dans le cadre des relations d'affaires assujetties existantes, des actes qui ne sont pas absolument nécessaires à la conservation du patrimoine.

Les intermédiaires financiers qui commencent leur activité peuvent demander une autorisation même si, au début, ils n'exercent pas à titre professionnel au sens de la loi. Il leur est même fortement recommandé de le faire en prévision du développement de leur activité.

Il est possible par ailleurs que la situation de l'intermédiaire financier change une fois qu'il est entré dans la phase de suivi permanent. Si le changement a des répercussions sur l'exercice de son activité à titre professionnel, il s'impose de vérifier lors d'une révision ou au moyen du formulaire ad hoc si les critères de l'ordonnance concernant l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel sont toujours remplis. Si ce n'est pas le cas, l'intermédiaire financier peut renoncer à son autorisation. Il ne devrait toutefois le faire que si le changement est définitif.

En 2003, 40 procédures de demande d'autorisation ont été annulées après que l'Autorité de contrôle a constaté que l'activité n'était pas exercée à titre professionnel, l'intermédiaire financier renonçant dès lors à sa demande.

4.1.2 Procédure pour les cas spéciaux

L'Autorité de contrôle a traité en 2003 plusieurs demandes d'autorisation déposées par des intermédiaires financiers impliqués dans une procédure pénale pendante ou déjà condamnés pour des délits contre le patrimoine.

Avant de se prononcer sur l'octroi ou non d'une autorisation d'exercer à un intermédiaire financier impliqué dans une procédure pénale pendante, l'Autorité de contrôle commence par examiner les documents relatifs à la procédure pénale en question que lui a transmis le demandeur lui-même. Elle consulte ensuite directement l'autorité de poursuite pénale compétente et se renseigne précisément sur les accusations portées contre le prévenu ainsi que sur les éventuelles preuves pénales déjà réunies. Il est arrivé également que l'Autorité de contrôle procède à des révisions extraordinaires auprès de demandeurs se trouvant dans une telle situation, afin de juger des répercussions de la procédure pénale sur le respect des obligations découlant de la LBA. Etant donné



que, dans les procédures pénales, il s'écoule généralement beaucoup de temps avant qu'un jugement définitif ne soit prononcé, il n'est pas possible d'attendre ce jugement. L'Autorité de contrôle a donc déjà délivré des autorisations en pareils cas, mais sous réserve d'un réexamen du respect des conditions d'obtention, en particulier du respect des obligations découlant de la LBA une fois que le jugement du tribunal est entré en force.

En ce qui concerne les demandes déposées par des intermédiaires financiers ayant déjà subi une condamnation pour délits contre le patrimoine, l'Autorité de contrôle n'est pas liée par le jugement prononcé par les autorités de poursuite pénale. Est déterminant aux fins de l'appréciation de la demande d'autorisation, la bonne réputation de l'intermédiaire financier et les garanties qu'il offre quant au respect des obligations découlant de la LBA. L'Autorité de contrôle analyse en toute indépendance les faits et les circonstances qui ont entraîné la condamnation et tient compte du moment où l'infraction a été commise ainsi que de sa gravité. Elle évalue également le risque de récidive et les répercussions de l'affaire sur l'activité d'intermédiaire financier du demandeur. Si ce dernier jouit par ailleurs d'une bonne réputation et qu'il est en mesure d'offrir toutes les garanties quant au respect des obligations de diligence que lui impose la loi, l'autorisation d'exercer lui est octroyée, assortie toutefois de la mention de sa condamnation pénale et d'un commentaire sur cette dernière. A défaut de bonne réputation et des garanties nécessaires, l'autorisation est refusée.

Dans quelques cas, l'Autorité de contrôle a refusé d'accorder l'autorisation pour non-respect de l'obligation de collaborer imposée au demandeur par le droit procédural. L'intermédiaire financier est en effet tenu de remettre à l'Autorité de contrôle tous les documents et informations dont elle a besoin pour vérifier que les conditions d'octroi de l'autorisation sont remplies.

4.2 Surveillance des intermédiaires financiers autorisés

L'année 2002 ayant été marquée par le traitement des demandes d'autorisation, l'année 2003 a coïncidé logiquement avec le début de l'activité de surveillance des intermédiaires financiers autorisés. Cette surveillance se décompose en quatre activités distinctes.

4.2.1 *Accompagnement de l'intermédiaire financier*

L'Autorité de contrôle accompagne l'intermédiaire financier dans son activité. Elle répond ainsi, soit par téléphone soit par écrit, à de nombreuses questions que lui posent les intermédiaires financiers en rapport avec les obligations de diligence.

4.2.2 *Mutations auprès de l'intermédiaire financier*

L'intermédiaire financier est tenu – comme le prévoit le dispositif de la décision qui l'a autorisé – d'annoncer à l'Autorité de contrôle toute modification des conditions d'autorisation. Doivent ainsi être annoncés non seulement tous les changements concernant l'activité exercée, la société de révision externe accréditée, les personnes chargées de l'administration ou de la direction ainsi que les personnes répondant du respect des obligations découlant de la LBA, mais aussi les changements apportés aux procédures et aux instruments internes destinés à assurer le respect des obligations de diligence.

L'Autorité de contrôle a ainsi reçu de nombreuses annonces de modifications de la part des intermédiaires financiers. Elle a examiné ces requêtes et souvent dû demander des informations ou des documents complémentaires pour pouvoir juger de la nouvelle situation. Elle a ensuite approuvé formellement les modifications sollicitées, en émettant une décision modifiant l'autorisation initiale. Si la modification n'était pas admissible en l'état, l'Autorité de contrôle a informé l'intermédiaire financier de ses exigences.

Lorsque l'intermédiaire financier autorisé cesse d'exercer une activité soumise à autorisation ou cesse toute activité, l'Autorité de contrôle prend acte de cette cessation en émettant une décision de fin d'autorisation.

4.2.3 *Examen des rapports de révision et des révisions faites par l'Autorité de contrôle*

L'année 2003 a été celle de la première révision ordinaire LBA des intermédiaires financiers autorisés. Cette révision a été effectuée soit par une société de révision accréditée choisie par l'intermédiaire financier soit, dans des cas spéciaux, par l'Autorité de contrôle elle-même, notamment lorsque l'intermédiaire



financier n'avait pas choisi de société de révision accréditée ou n'avait commencé son activité qu'après l'octroi de l'autorisation.

L'Autorité de contrôle a examiné les rapports de révision que lui ont transmis les sociétés de révision sur deux plans:

- sur le plan formel, l'examen consistant à vérifier si le rapport contient les informations requises et respecte la structure imposée (cf. ch. 6.3 ci-après);
- sur le plan matériel, l'examen consistant à vérifier si l'intermédiaire financier a intégralement respecté ou non ses obligations.

En cas de manquements, l'Autorité de contrôle commence par examiner s'il s'agit d'erreurs bénignes qu'il suffit de signaler à l'intermédiaire financier par le biais des remarques sur le rapport de révision, ou de manquements plus graves, qu'il est indispensable de corriger. Dans ce dernier cas, l'Autorité examine si l'état de fait requiert des investigations plus approfondies. Elle peut aussi procéder elle-même à une révision ou demander à l'intermédiaire financier de lui fournir des documents ou informations plus détaillés. Elle prend ensuite les mesures qui s'imposent.

Au vu des premiers résultats, on peut affirmer qu'en particulier la procédure de vérification de l'identité du cocontractant est généralement bien respectée par les intermédiaires financiers. Toutefois, le profil du client gagnerait parfois à être plus complet. Il en va de même pour les résultats des vérifications qui sont souvent présentés de manière trop succincte.

4.2.4 Mesures

L'Autorité de contrôle peut prendre toutes «les mesures nécessaires au rétablissement de la légalité». Abstraction faite de deux exemples, la loi ne dresse pas de catalogue des mesures possibles. Un arrêt du Tribunal fédéral (cf. ch. 5.3 ci-après) a toutefois précisé qu'il s'agissait là d'une lacune proprement dite de la loi et que l'Autorité de contrôle avait à sa disposition toutes les mesures prévues par les législations réglant l'activité de surveillance des autorités de surveillance instituées par des lois spéciales.

Ainsi, en 2003, l'Autorité de contrôle a pris ses premières mesures formelles à l'égard d'intermédiaires financiers. Il s'est agi par exemple de fixer des délais pour compléter des profils de clients lacunaires ou pour achever la procédure de vérification formelle de l'identité

du client, d'exiger des clarifications supplémentaires, de faire préciser des directives internes, d'imposer la tenue d'un journal des transactions ou encore d'interdire d'accepter de nouvelles relations d'affaires jusqu'à ce que les défauts constatés soient entièrement éliminés.

5 Surveillance du marché

5.1 Tendances

La pratique développée en 2002 pour le traitement des cas de surveillance du marché a été précisée en 2003 sur la base des expériences faites et mise en oeuvre.

Le nombre de procédures de surveillance du marché ouvertes par l'Autorité de contrôle contre des intermédiaires financiers suspectés d'activité illégale est passé de 156 en 2002 à 245 en 2003.

Le fait que peu de ces procédures ont mené à la liquidation, respectivement à la radiation des sociétés concernées – certainement la mesure la plus sévère prévue par la loi sur le blanchiment d'argent – est un signe positif pour le marché financier suisse. Dans nombre de cas de détection d'intermédiation financière illégale, les intermédiaires financiers concernés ont pu régulariser leur situation en s'affiliant à un OAR ou bien en recevant l'autorisation d'exercer directement de l'Autorité de contrôle. Dans les cas qui le permettaient, la légalité était ainsi rétablie.

Une bonne partie des procédures de surveillance du marché ouvertes par l'Autorité de contrôle ont cependant pu être classées dès clarification sans prendre de mesures. Il ressort en effet fréquemment des enquêtes menées auprès de sociétés sur la base d'une inscription au registre du commerce ou de toute autre publication, que ces sociétés sont en réalité inactives ou bien qu'elles exercent des activités non soumises à la LBA.

L'entrée en vigueur de l'ordonnance de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel a conduit à la création d'une nouvelle catégorie d'intermédiaires financiers: les intermédiaires exerçant en principe une activité financière soumise à la loi, mais ne remplissant cepen-



dant pas les critères correspondant à la notion d'activité exercée à titre professionnel, telle qu'elle est définie dans l'ordonnance. Cette différenciation a pour effet de faire classer de nombreuses procédures de surveillance du marché, les recherches effectuées montrant qu'il y a certes intermédiation financière, mais pas sur une base professionnelle. Ces procédures sont toutefois importantes, puisqu'elles permettent à l'Autorité de contrôle d'indiquer à l'intermédiaire financier les limites à partir desquelles l'activité professionnelle devient soumise.

Les bases de collaboration entre les autorités fédérales et cantonales chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent, les organismes d'autorégulation et les autorités étrangères de surveillance du marché sont bonnes et en constante amélioration. L'Autorité de contrôle dispose ainsi d'une importante source d'informations et de renseignements, mise à profit pour l'ouverture de nouvelles procédures.

L'Autorité de contrôle n'a pu jusqu'à présent mener à terme, selon les dispositions de la loi sur le blanchiment d'argent, aucune des procédures de liquidation qu'elle avait ordonnées. Dans trois procédures, la liquidatrice instaurée par l'Autorité de contrôle a dû en effet déposer auprès du juge une déclaration de surendettement. La compétence procédurale est donc passée aux offices des faillites concernés.

5.2 Liquidations et radiations

L'Autorité de contrôle a décidé en 2003 la liquidation officielle de cinq intermédiaires financiers et la radiation du registre du commerce de deux autres, organisés en raison individuelle. Pour mener à bien la liquidation, l'Autorité de contrôle a systématiquement mis en place des liquidateurs externes possédant les compétences requises.

Dans le cas d'une procédure de surveillance du marché concernant une société agissant comme « Introducing Broker », il s'est avéré que les organes dirigeants ont fait des déclarations erronées sur l'étendue de leur activité. L'Autorité de contrôle a également constaté lors de la révision sur place, que la société ne remplissait que partiellement ses obligations de diligence. Enfin, les dirigeants n'étaient pas en mesure de garantir qu'ils sauraient respecter les obligations de diligence prévues par la loi sur le blanchiment d'argent, notamment parce qu'ils avaient transmis des informations erronées. Pour l'Autorité de contrôle, ces circons-

tances ne laissaient aucune possibilité d'octroyer ultérieurement l'autorisation d'exercer. Elle a ordonné en conséquence la seule mesure qui paraissait appropriée au rétablissement de la légalité, soit la liquidation officielle. La décision de liquidation est entrée en force à la fin du délai de recours. Une déclaration de surendettement a dû être déposée au cours de la procédure de liquidation et la faillite a été ouverte.

L'Autorité de contrôle a aussi ouvert une procédure de surveillance du marché contre deux sociétés et une raison individuelle, dont le propriétaire était simultanément organe des deux autres. Dans le cadre de la procédure et de la révision sur place, il est apparu que les personnes touchées ne se sont pas acquittées en plusieurs points de leur devoir de collaborer. L'Autorité de contrôle s'est donc vue contrainte de décider sur la base des documents disponibles. Elle a qualifié les deux sociétés et la raison individuelle – qui a joué le rôle central pour les transactions financières considérées – d'entité économique unique exerçant en tant que telle des activités soumises à la loi sur le blanchiment d'argent. A cause du respect lacunaire des obligations de diligence rencontré au sein de l'entité, du manque de structures organisationnelles conformes à la loi sur le blanchiment d'argent et du comportement peu coopératif des personnes concernées, il était hors question de délivrer une autorisation après coup. L'Autorité de contrôle n'a donc trouvé de mesure plus clémente et adéquate que la liquidation des deux sociétés et la radiation de la raison individuelle du registre du commerce. Pendant la litispendance de la procédure de recours contre la décision de l'Autorité de contrôle, le propriétaire de la raison individuelle a demandé lui-même la radiation de la raison individuelle du registre du commerce en raison de la cessation d'activité. L'Autorité de contrôle a classé en conséquence la procédure contre la raison individuelle et les deux autres sociétés et annulé simultanément sa décision de liquidation.

Des infractions graves contre les obligations de diligence ont amené un OAR à exclure une société active dans le domaine de la gestion de fortune. L'Autorité de contrôle a ensuite ouvert une procédure de surveillance du marché et procédé à une révision sur place. Elle a constaté qu'il subsistait toujours de grands manques en ce qui concerne le respect des obligations de diligence. De plus, il s'est avéré que diverses procédures pénales pour abus de confiance et fraude étaient en cours contre un organe dirigeant de la société, en relation avec son activité. Sur une telle base, la garantie des



obligations découlant de la loi sur le blanchiment d'argent par les personnes chargées de l'administration et de la gestion de la société ne pouvait être que niée. Un octroi ultérieur d'autorisation n'entraîne donc pas en ligne de compte et seule la liquidation officielle permettrait de rétablir la légalité. Comme il n'y a pas eu de recours contre la décision de liquidation, celle-ci est entrée en force. La liquidatrice a dû constater le surendettement total de la société et déposer le bilan. La faillite a été prononcée.

5.3 Première décision du Tribunal fédéral

Par décision du 29 juillet 2003¹, le Tribunal fédéral a rejeté un recours de droit administratif contre une décision de liquidation officielle prise par l'Autorité de contrôle en date du 27 juin 2002 (cf. Rapport annuel 2002 de l'Autorité de contrôle, ch. 5.3).

Le Tribunal fédéral s'exprime en premier lieu sur le fait que l'Autorité de contrôle a rejeté la requête d'autorisation sans accorder de possibilité d'améliorer le dossier. Considérant que l'autorisation est une autorisation de police, le Tribunal fédéral estime problématique que l'amélioration ultérieure de la requête d'un intermédiaire financier - qui agit certes dans l'illégalité, mais qui se tourne aussi volontairement vers l'Autorité de contrôle afin de demander l'autorisation - puisse être exclue d'office. Si les conditions nécessaires à l'octroi d'une autorisation sont remplies, le demandeur est en droit d'attendre une décision d'autorisation. Une telle requête peut donc être renouvelée à tout moment sur la base d'un changement de situation juridique ou de situation de fait.

En ce qui concerne la garantie suffisante de respect des obligations LBA, une des conditions préalables à un octroi d'autorisation, le Tribunal fédéral relève qu'il faut prendre en considération l'ensemble des circonstances pour évaluer si les conditions de l'activité irréprochable sont remplies au moment de la requête et faire à cet égard un pronostic pour le futur. Comme l'organe dirigeant et actionnaire majoritaire de la société ne répondait de toute manière pas aux exigences posées, le Tribunal fédéral a laissé en suspens la question de savoir si la notion d'activité irréprochable, telle qu'elle a été développée dans le domaine de la loi sur les banques ou de la loi sur les bourses, pouvait être reprise telle quelle dans le domaine de la loi sur le blanchiment d'argent, afin

d'arriver à un standard unique, sachant toutefois que l'optique de ces lois diffère, puisque la loi sur le blanchiment n'a pas pour but immédiat de protéger les clients ou les investisseurs. Le Tribunal fédéral note cependant que des infractions punissables, effectuées en dehors du cadre des activités soumises à autorisation, pourraient aussi suffire à remettre en question l'exercice correct et conforme à la loi de ces dernières.

En renvoi à la jurisprudence de la loi sur les banques, le Tribunal fédéral confirme que l'Autorité de contrôle a la compétence d'utiliser tous les moyens prévus par la loi à l'encontre des prestataires de service dont l'obligation d'assujettissement est contestée.

Le Tribunal fédéral confirme aussi l'admissibilité de la liquidation d'intermédiaires financiers agissant dans l'illégalité. Bien que la loi sur le blanchiment d'argent ne prévoit de liquidation que dans les cas de retrait d'autorisation, il est nécessaire de pouvoir également liquider un intermédiaire financier agissant dans l'illégalité et dont l'activité ne pourrait même pas être autorisée. De la même manière que la réglementation est lacunaire dans le domaine boursier, la loi sur le blanchiment est incomplète. Si la possibilité de la liquidation n'existait pas, il n'y aurait - hormis une éventuelle amende - aucun moyen efficace de sanction permettant d'agir efficacement contre des intermédiaires financiers exerçant dans l'illégalité. Le Tribunal fédéral insiste toutefois sur le fait que la liquidation n'entre en ligne de compte que contre des intermédiaires financiers agissant principalement dans un domaine assujéti, et qui n'interrompraient en toute vraisemblance pas leur activité en cas de retrait ou de refus d'autorisation.

5.4 Décisions portant sur les frais

L'Autorité de contrôle perçoit en principe des frais lorsqu'elle clôt une procédure de surveillance du marché après avoir établi l'état des faits.

Le Département fédéral des finances s'est prononcé en tant qu'instance de recours plusieurs fois au sujet de décisions de frais de procédures de surveillance de l'Autorité de contrôle. Il a retenu qu'une intervention de l'Autorité de contrôle peut se justifier par le seul fait qu'une personne, en s'inscrivant au registre du commerce ou en marquant sa présence sur internet, puisse donner l'impression qu'elle pourrait exercer une activité d'intermédiation financière

¹ ATF 129 II 438



soumise. Comme cette impression provoque l'intervention de l'Autorité de contrôle, elle appelle en conséquence aussi l'obligation de supporter les frais.

L'autorité de recours confirme aussi qu'elle considère appropriée la manière de procéder de l'Autorité de contrôle : ouverture de la procédure, première détermination de l'état de fait sur la base d'un questionnaire standardisé, éventuellement révision sur place. Cette manière de procéder permet de traiter les cas de manière uniforme, efficace et respectant l'égalité de traitement. Les frais de procédure générés de la sorte sont donc raisonnables et justifiés.

L'application de l'art. 22 LBA, qui règle la levée des émoluments par l'Autorité de contrôle auprès des intermédiaires financiers et des organismes d'autorégulation directement assujettis, a aussi été confirmée indirectement par décision du Tribunal fédéral (cf. ch. 5.3 ci-dessus) pour les procédures de surveillance du marché. Le Tribunal fédéral a en effet également reconnu la compétence de l'Autorité de contrôle d'utiliser les moyens prévus dans la loi à l'encontre des prestataires de service dont l'obligation d'assujettissement est contestée.

5.5 Dénonciations

Si l'Autorité de contrôle arrive, dans le cadre de son activité, à la conclusion fondée qu'un intermédiaire financier a agi illégalement dans une mesure importante du point de vue du droit pénal administratif, elle dénonce cet intermédiaire au service juridique du Département des finances et lui adresse l'état de fait.

Dans le cadre d'une procédure de surveillance du marché, l'Autorité de contrôle a effectué une révision sur place et remarqué qu'une société avait offert pendant un an et demi des prestations de services financiers d'un volume considérable dans le domaine de la gestion de fortune, sans avoir été affiliée à un OAR ni avoir reçu d'autorisation de la part de l'Autorité de contrôle. L'Autorité de contrôle a cependant aussi remarqué que l'intermédiaire financier concerné avait appliqué correctement et dans une large mesure soigneusement toutes les obligations de diligence de la loi sur le blanchiment lors de son activité. L'état de fait a été dénoncé. L'organe responsable de la société a été condamné à payer une amende de CHF 16'000.— et à supporter les frais de procédure. Cette société est entre-temps affiliée à un OAR.

Une autre procédure de surveillance du marché a permis de conclure qu'une société avait transféré des fonds pendant un an, sans disposer pour autant de l'autorisation nécessaire ou d'une affiliation à un OAR. L'Autorité de contrôle a aussi dénoncé cet état de fait au service juridique du Département des finances, qui l'a jugé. La somme des transferts et le produit généré ne dépassaient pas les montants limites de non assujettissement. Cependant, comme l'intermédiaire financier entretenait des relations d'affaires régulières avec plus de dix clients et était conscient de son devoir d'assujettissement, l'organe responsable de la société a été condamné à payer une amende de CHF 1500.— et à supporter les frais de procédure. Dans le même temps, une ordonnance de confiscation de CHF 4'000.— contre la société permettait de retirer le produit acquis illicitement.

6 Révision

6.1 Révision des OAR

L'Autorité de contrôle a procédé cette année à sa deuxième révision auprès des OAR reconnus par elle-même (cf. ch. 3.2 ci-dessus).

6.2 Catégories de risques

Les intermédiaires financiers surveillés par l'Autorité de contrôle présentent des risques différents selon la loi sur le blanchiment d'argent. Pour tenir compte de ces différences, l'Autorité de contrôle a défini un rythme de révision dépendant du risque rencontré.

Il était nécessaire de quantifier les risques afin de pouvoir prendre en compte les risques individuels des intermédiaires financiers. L'Autorité de contrôle a donc conçu dans la première moitié 2003 un système de catégorisation des risques, permettant de classer chaque intermédiaire financier en fonction des risques liés à son activité, au siège ou domicile des co-contractants ou des ayants-droit économiques, à la part de sociétés de domicile gérées, à l'importance relative, aux connaissances du management relatives à la loi sur le blanchiment d'argent et aux résultats de révisions LBA antérieures. La catégorie de risque ainsi définie détermine la fréquence de révision de



l'intermédiaire financier par l'Autorité de contrôle elle-même.

6.3 Traitement des rapports de révision des sociétés de révision accréditées

Les intermédiaires financiers directement soumis font obligatoirement l'objet d'une révision LBA dans les six mois qui suivent la fin de leur exercice commercial. Le fait qu'une majorité d'entre eux clôturent leurs comptes en fin d'année civile a pour conséquence de concentrer chaque année presque toutes les révisions LBA au premier semestre.

En 2003, de nombreux intermédiaires financiers ont dû se soumettre pour la première fois à une révision LBA. Cette même année, certaines des sociétés de révision accréditées ont mené aussi pour la première fois des révisions LBA pour l'Autorité de contrôle. En conséquence, tout n'a pas parfaitement fonctionné et le fait que 50 rappels ont dû être envoyés en automne pour réclamer les rapports de révision manquants n'était aucunement surprenant.

Les intermédiaires financiers sommés ont eu un délai d'un mois pour rattraper la révision. Suite aux rappels, tous les rapports de révision manquants ont été déposés dans le délai imparti, de sorte qu'aucune mesure supplémentaire n'a dû être prise.

Les variations de qualité et de pertinence des rapports rendus ont été très importantes. L'Autorité de contrôle avait publié fin 2002 une lettre d'information listant les données minimales requises et faisant office de directive quant au contenu minimum et à la structure obligatoire d'un rapport de révision. Malgré cela, plusieurs sociétés de révision ne se sont pas tenues à la structure demandée ou ont adressé des rapports insuffisamment pertinents ou encore incomplets. Les rapports de révision qui avaient des défauts ont été renvoyés pour remaniement.

Il est prévu que l'Autorité de contrôle évalue l'année prochaine si le système d'accréditation des sociétés de révision LBA convient à la surveillance des intermédiaires financiers ou si une autre solution serait meilleure et plus efficace pour atteindre les buts fixés.

6.4 Principe de matérialité

Une société de révision LBA accréditée par l'Autorité de contrôle a mené une révision courant 2002 chez un intermédiaire financier et n'a fait aucune mention de défauts dans son rapport, alors qu'elle en avait remarqué. L'Autorité de contrôle s'en est rendu compte en 2003, alors qu'elle était elle-même en révision chez l'intermédiaire financier concerné.

L'Autorité de contrôle a donné un avertissement à la société de révision LBA et l'a menacée du retrait d'accréditation pour le cas d'éventuelles infractions futures aux conditions liées à l'autorisation.

Le principe de matérialité ne s'applique en effet pas lors de la rédaction du rapport des réviseurs LBA. Si un réviseur détecte des infractions à la loi, il est tenu de les mentionner dans son rapport de révision. C'est à l'Autorité de contrôle seule de décider si le défaut constaté est majeur et quelles mesures doivent être éventuellement prises contre l'intermédiaire financier concerné.

7 Coordination avec d'autres autorités

7.1 Coordination entre autorités

La loi sur le blanchiment d'argent prévoit expressément dans un article spécifique une coordination entre les autorités chargées de sa mise en oeuvre. Le but de l'article de loi est de veiller à ce que les dispositions valables dans chaque domaine de surveillance soient équivalentes. Un autre article de loi prévoit en outre que les autorités de surveillance instituées par des lois spéciales, l'Autorité de contrôle et le MROS puissent s'échanger tous les renseignements et transférer tous les documents nécessaires à l'application de la loi.

Les autorités chargées de faire appliquer la loi se rencontrent plusieurs fois par an pour discuter de questions de portée nationale et internationale qui les concernent toutes, ainsi que pour s'informer mutuellement sur leurs activités, en particulier sur la mise en oeuvre de nouvelles dispositions d'exécution et sur de nouveaux projets de régulation. Pour l'année 2003, un des thèmes principaux des réunions était la deuxième génération des dispositions d'exécution concernant les obligations de diligence de la loi sur le blanchiment d'argent. En effet, la CFB avait fait ses premières expé-rien-



ces avec l'application des nouvelles dispositions d'exécution, l'Autorité de contrôle avait entièrement révisé son ordonnance correspondante et les autres autorités étaient en train de préparer les révisions de leurs ordonnances propres. D'autres thèmes de discussion importants ont été les règles plus sévères tant au niveau international que national pour les transferts d'argent et de valeurs ainsi que le nombre nettement plus élevé de communications en provenance de cette branche. Dans le domaine des assurances, les changements concernant les intermédiaires en assurances ont surtout retenu l'attention. La loi sur la surveillance des assurances, actuellement en discussion devant les Chambres fédérales sous une forme totalement révisée, prévoit en effet le transfert de compétence de la surveillance en matière de blanchiment d'argent de l'Autorité de contrôle à l'Office fédéral des assurances privées pour cette branche d'activité.

En 2003, tout comme en 2002, les autorités chargées de l'application de la loi sur le blanchiment d'argent ont organisé une conférence de presse conjointe, lors de laquelle elles ont informé sur les développements les plus récents en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (cf. ch. 9.2 ci-après).

7.2 Coopération avec la Commission fédérale des banques

En 2003, tout comme cela avait déjà été le cas l'année précédente, la CFB et l'Autorité de contrôle ont échangé de manière active et efficace des informations, ce qui leur a permis d'ouvrir de nouvelles procédures contre des intermédiaires financiers agissant dans l'illégalité.

L'entrée en vigueur au 1er juillet 2003 de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent de la CFB a créé une situation nouvelle pour les sociétés suisses faisant partie du groupe d'un intermédiaire financier soumis à la surveillance de la CFB, qui exercent elles-mêmes une activité soumise selon l'art. 2 al. 3 LBA. Ces sociétés, qui étaient auparavant automatiquement soumises à la surveillance LBA de la CFB, ne le sont désormais que sur requête explicite. Si aucune requête n'est déposée ou si celle-ci est refusée par la CFB, ces intermédiaires financiers sont – à moins d'une affiliation à un organisme d'autorégulation - directement soumis à la surveillance de l'Autorité de contrôle et doivent requérir leur autorisation auprès de ladite autorité. La collaboration intensive entre les

deux autorités permet l'enregistrement systématique de ces sociétés de groupe.

7.3 Collaboration avec le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)

En se fondant l'art. 29 LBA et dans les limites fixées par la loi sur la protection des données, le MROS et l'Autorité de contrôle peuvent s'échanger les renseignements et documents nécessaires à l'application de la loi sur le blanchiment d'argent. Cette possibilité a été utilisée à plusieurs reprises et de manière plus assidue en 2003. L'Autorité de contrôle a reçu du MROS plusieurs indices concernant des intermédiaires financiers agissant illégalement et a pu ouvrir contre eux des procédures de surveillance du marché. Dans le cadre d'une procédure de liquidation engagée par l'Autorité de contrôle contre un intermédiaire financier agissant dans l'illégalité, l'Autorité de contrôle a fait procéder à l'envoi par la liquidatrice en place de diverses communications pour cause de soupçon selon l'art. 9 LBA, que la fiduciaire mise en liquidation avait omises d'effectuer.

7.4 Collaboration avec les autorités cantonales d'instruction pénale

L'échange d'informations avec les autorités de poursuite pénale est un élément important dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent. L'encouragement d'une collaboration plus étroite avec les autorités cantonales de poursuite pénale, ainsi que l'échange accru d'informations entre l'Autorité de contrôle et les autorités cantonales de poursuite pénale, est l'une des grandes préoccupations de l'Autorité de contrôle. Cet échange peut en effet augmenter l'efficacité de l'application et de la mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent, entraînant des retombées positives sur la réputation et l'image de la place financière suisse.

Dans le but d'encourager cette collaboration, l'Autorité de contrôle a commencé en automne 2003 à se présenter directement auprès des autorités de poursuite pénale des cantons. L'impact très positif de ces rencontres encourage l'Autorité de contrôle à renforcer ses efforts et à poursuivre son projet en 2004.



8 Collaboration internationale

8.1 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)

La révision approfondie des 40 recommandations du GAFI a été décidée en 2001 et achevée en juin 2003³. L'ensemble de ces recommandations constitue aujourd'hui un standard internationalement reconnu de mesures qu'un pays doit prendre s'il veut lutter efficacement contre le blanchiment d'argent.

Ces recommandations définissent notamment les exigences minimales à remplir pour la définition de l'acte préliminaire au blanchiment d'argent, l'identification des clients et des ayant-droit économiques, le traitement des clients et transactions présentant des risques particuliers, la conservation des documents, la dénonciation de clients et transactions suspectes, l'extension du champ d'application des exigences minimum requises des institutions financières à certaines professions du domaine non financier (avocats, comptables, agents immobiliers, etc.), le traitement des actions au porteur et des trusts, la surveillance et les autorités responsables en la matière, les compétences du Bureau de communication, l'entraide judiciaire et l'entraide administrative internationale.

Dans le cadre des travaux de révision des 40 recommandations, la délégation suisse au GAFI – dans laquelle est aussi représentée l'Autorité de contrôle – s'est engagée activement pour la reconnaissance de standards internationaux qui se conforment au niveau élevé des dispositions suisses. En conséquence, il ne sera nécessaire d'adapter la législation suisse aux nouvelles recommandations que sur quelques points.

8.2 Mesures concernant la lutte contre le financement du terrorisme

La Suisse a continué en 2003 à soutenir les efforts internationaux de lutte contre le financement du terrorisme. Elle a ratifié en septembre 2003 les deux conventions internationales de l'ONU pour la lutte contre le financement du terrorisme et pour la lutte contre les attentats à la bombe. Pour pouvoir les appliquer, elle a dû

compléter son Code pénal avec une nouvelle norme de criminalisation du financement du terrorisme. Elle a aussi dû avancer l'entrée en vigueur de la punissabilité des entreprises, qui avait déjà été décidée antérieurement mais n'avait pas encore pris effet. La poursuite et la condamnation du financement du terrorisme sont désormais soumis à la juridiction fédérale. Le droit de refus de témoigner des personnes travaillant pour les médias a été levé pour tout ce qui est du domaine du financement du terrorisme. Enfin, le financement du terrorisme a été rajouté au catalogue des délits passibles de surveillance selon la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication. Ces amendements légaux sont entrés en vigueur le 1^{er} octobre 2003.

L'Autorité de contrôle a également retransmis en 2003 un certain nombre de listes de noms aux OAR et aux intermédiaires financiers directement soumis. Il s'agissait à nouveau de deux types de listes. Le premier type de listes comprenait des noms de personnes et organisations soumises à des sanctions d'ordre financier de la part du Comité de sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU compétent pour l'Afghanistan, en conformité avec les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000), en raison de leur relation avec des cercles terroristes. Les avoirs de ces personnes et organisations doivent être bloqués et le Bureau de communication ainsi que le seco - responsable en Suisse de l'exécution des mesures de sanction – alertés. Les autres listes comprennent des noms de personnes et organisations désignées par certains pays, généralement par les Etats-Unis ou par l'UE, comme terroristes dans le cadre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité de l'ONU. Lors de la présentation de ces listes, les autorités suisses demandent aux intermédiaires financiers de faire preuve d'une diligence accrue dans leurs relations d'affaires avec les personnes ou organisations inscrites sur les listes. Dans le cas où les clarifications spécifiques nécessaires conduiraient à un soupçon de blanchiment d'argent selon l'art. 9 LBA, une dénonciation doit être adressée au Bureau de communication et les avoirs doivent être bloqués selon l'art. 10 LBA.

³ Disponibles sur internet à l'adresse http://www.fatf-gafi.org/pdf/40Recs-2003_fr.PDF



9 Relations publiques

9.1 Publication des intermédiaires financiers sur le site Internet

C'est le 4 mars 2003, à la rubrique des « établissements surveillés ou reconnus » de son site internet, que l'Autorité de contrôle a mis en service son moteur de recherche prévu de longue date. Cet outil permet désormais d'accéder au nom et au domicile des intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle ou affiliés à un OAR. Les clients d'intermédiaires financiers, les banques ou le grand public sont ainsi pour la première fois en mesure de demander sans complication aucune si un intermédiaire financier particulier est soumis à la surveillance exigée par la loi. Les intermédiaires financiers n'ont toutefois pas pu être tous intégrés dans ce nouvel outil. Comme le dernier rapport annuel le signalait déjà, à la veille de la mise en route du moteur de recherche, près de 800 intermédiaires financiers avaient exigé, en se fondant sur l'art. 20 LPD, que leurs données ne soient pas communiquées. Pour cette raison, l'Autorité de contrôle a formulé une réserve sur son site internet quant à l'exhaustivité et l'exactitude des données consultables. Cette réserve s'impose également parce que le moteur de recherche est actualisé chaque trimestre. En cas de doute, il est donc possible de contacter gratuitement l'Autorité de contrôle soit par téléphone soit par courrier électronique.

Le moteur de recherche a attiré l'attention lorsque, le 2 mai 2003, il a fallu le déconnecter du réseau parce qu'une barrière de sécurité pouvait être franchie au moyen d'une combinaison définie de touches. Comme les communiqués de presse à ce sujet n'avaient pas été tous très clairement rédigés, l'Autorité de contrôle a précisé dans un communiqué daté du 15 mai 2003 qu'il n'avait à aucun moment été possible de consulter les données des intermédiaires financiers qui lui avaient adressé une demande de blocage de leurs données. C'est également le 15 mai 2003 qu'une version très améliorée de l'outil de recherche a été mise à nouveau en service. Le moteur remanié a permis non seulement de remédier à la lacune constatée mais encore de renforcer le dispositif de sécurité et, du même coup, de le concevoir sur une base encore plus conviviale pour l'utilisateur.

Le moteur de recherche s'est entre-temps bien établi. Les quelque 3000 appels mensuels réguliers témoignent de la manifeste nécessité de la formule proposée. La possibilité est au-

jourd'hui offerte de demander le nom et le domicile de près de 5500 intermédiaires financiers.

En parallèle à la mise en service de son moteur de recherche, l'Autorité de contrôle a poursuivi l'objectif inscrit dans le rapport annuel 2002 de déterminer par voie judiciaire les conditions et la portée du droit de blocage. Après un volumineux échange de correspondance, une procédure orale a eu lieu à ce sujet, en date du 31 octobre 2003, devant la Commission fédérale de la protection des données. La décision de ladite commission est encore pendante.

9.2 Conférence de presse conjointe des autorités fédérales chargées de la mise en oeuvre de la loi sur le blanchiment d'argent

Les quatre autorités de surveillance chargées de la mise en oeuvre de la loi sur le blanchiment d'argent ainsi que le MROS ont, en 2003 également, poursuivi leurs activités de coordination (cf. ch. 7.1 ci-dessus). Celles-ci ont à nouveau effectué une séance d'information qui a permis de tenir les médias au courant des derniers développements dans le domaine du blanchiment d'argent. A cette fin, les autorités ont actualisé la brochure „La lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse“ élaborée pour la séance d'information de l'année précédente et l'ont rééditée. Elle décrit le système de prévention suisse et sa mise en oeuvre par les autorités concernées. Très demandée depuis sa parution l'an dernier, elle est considérée par les autorités elles-mêmes comme un précieux outil de travail. Comme la brochure comporte aussi des informations sur les activités en cours et des données statistiques, elle avait perdu un peu de sa validité et de sa portée un an après sa parution, ce à quoi la révision a pu remédier. La brochure est accessible sur les sites internet des différentes autorités chargées de la mise en oeuvre. Elle existe en français, en allemand, en italien et en anglais.

9.3 Exposés présentés

Par rapport à celle du secteur des banques et des assurances, la législation du secteur non bancaire soumis à la surveillance de l'Autorité de contrôle est moins transparente et exige donc plus d'interprétation s'agissant des activités assujetties et de la clarification d'autres questions d'interprétation. Une tâche prépondérante de l'Autorité de contrôle consiste donc,



moyennant l'édiction de réglementations, par des décisions de principe et, de façon générale, par sa pratique, à concrétiser la loi sur le blanchiment d'argent dans son domaine de compétence. Pour aider à mettre plus largement et plus efficacement en œuvre les réglementations et les décisions prises et encourager ainsi la sécurité du droit sur le marché, il importe de faire suffisamment connaître ces décisions et ces réglementations dans le segment de marché concerné. Eu égard au système complexe de la lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse, il est en outre toujours utile d'expliquer le fonctionnement de ce système et de ses cinq autorités mettant en œuvre la loi sur le blanchiment d'argent.

Outre la publication de ses réglementations et de ses décisions sur son site internet, il est d'une grande importance pour l'Autorité de contrôle de présenter ces dernières, ainsi que son rôle et sa fonction au sein du système de lutte contre le blanchiment d'argent, à de larges milieux intéressés, par des contacts personnels également. Les nombreuses demandes d'exposés qu'elle reçoit sont une occasion appropriée de le faire. Des délégués de l'Autorité de contrôle ont donc, en 2003 aussi, tenu des exposés dans le cadre de nombreux cours de formation et de perfectionnement d'OAR, d'universités, de hautes écoles spécialisées, d'écoles spécialisées et de l'administration ainsi qu'à l'occasion de réunions d'organes spécialisés et de visites de délégations gouvernementales étrangères en lien avec le système financier suisse et le système suisse de lutte contre le blanchiment d'argent. Les nombreuses décisions de principe sur des questions d'assujettissement que l'Autorité de contrôle avaient prises en 2003 (cf. ch. 2.3 ci-dessus), ainsi que la révision totale, au dernier trimestre de l'année, de l'ordonnance de l'Autorité de contrôle sur les obligations des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis (cf. ch. 2.2 ci-dessus) ont constitué les principaux thèmes des exposés.

En 2003, des représentants de l'Autorité de contrôle ont par ailleurs participé à quelques manifestations internationales qui visent à mieux faire connaître la réglementation suisse sur le blanchiment d'argent dans le secteur non bancaire et à obtenir davantage de compréhension de la part des autorités étrangères pour ce système de surveillance.

9.4 Séminaires de formation

En novembre et décembre 2003, l'Autorité de contrôle a organisé trois séminaires de formation dans les trois langues nationales. Ces cours ont eu lieu en français à Lausanne, en allemand à Zürich et en italien à Lugano. Ils ont été présentés par les collaborateurs de l'Autorité de contrôle.

Les séminaires avaient pour objet la présentation de la nouvelle ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant les obligations de diligence des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis et le traitement de diverses questions d'assujettissement. Ces thèmes ont été traités aussi bien de manière théorique qu'au travers de cas tirés de la pratique.

Ouverts à tout public et sans avoir de caractère obligatoire, les cours ont rencontré un franc succès et ont attiré plus de 200 participants, que ce soit des intermédiaires financiers directement soumis, des réviseurs accrédités, des membres des divers comités d'OAR et d'autres personnes intéressées par les questions relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent.

10 Organisation interne

10.1 Visite de la Commission de gestion du Conseil national

Des problèmes d'exécution dans le cadre de la mise en œuvre du contrôle des intermédiaires financiers dans le secteur non bancaire avaient débouché, en 2001, sur une enquête globale de la Commission de gestion du Conseil national. Le Conseil fédéral a répondu⁴, en détail en janvier 2002 au rapport de la Commission de gestion du 29 juin 2001⁵. Suite à ces événements, des représentants de la Commission de gestion du Conseil national ont rendu visite à l'Autorité de contrôle le 26 juin 2003. Cette séance de plus de trois heures a permis aux représentants de l'Autorité de contrôle d'exposer sa situation en détail, surtout dans les domaines critiqués dans le rapport de la Commission de gestion.

⁴ Disponible sur l'Internet sous <http://www.admin.ch/ch/fff/2002/5139.pdf>

⁵ Disponible sur l'Internet sous <http://www.admin.ch/ch/fff/2001/6013.pdf>



Les représentants de l'Autorité de contrôle ont en particulier présenté le bilan de l'année 2002 sous l'angle des affaires pendantes des OAR et des intermédiaires financiers directement soumis (cf. Rapport annuel 2002 de l'Autorité de contrôle, ch. 3 et 4). Ils ont en outre exposé le concept de révision de l'Autorité de contrôle et sa mise en oeuvre (cf. Rapport annuel 2002 de l'Autorité de contrôle, ch. 6) ainsi que l'ordonnance de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel (cf. Rapport annuel 2002 de l'Autorité de contrôle, ch. 2.1). La pratique de l'Autorité de contrôle en matière de publication, sur son site Internet avant tout, et son rapport annuel ont aussi fait l'objet de la présentation en question (cf. Rapport annuel 2002 de l'Autorité de contrôle, ch. 9.1).

Les représentants de la Commission de gestion se sont dits surtout préoccupés par la grande fluctuation du personnel de l'Autorité de contrôle en 2003. Ils ont donc été informés en détail des raisons de ce phénomène ainsi que des mesures prises par l'autorité en question pour motiver ses collaborateurs (cf. ch.10.5 ci-après).

Dans son communiqué final, la Commission de gestion du Conseil national a constaté que l'exécution de la loi sur le blanchiment d'argent fonctionnait et qu'il avait été possible de remédier aux sérieux problèmes constatés auprès de l'Autorité de contrôle pour la lutte contre le blanchiment d'argent. Dans certains domaines, elle a néanmoins à nouveau vu une nécessité d'intervenir en particulier s'agissant de l'échange d'information entre les acteurs chargés de l'exécution et au niveau de la panoplie des instruments de sanction de l'Autorité de contrôle.

10.2 Visite du chef du département

Le chef du département a rendu visite à l'Autorité de contrôle en mai 2003. Il a été reçu par la direction. Les quatre sections ont présenté leurs activités majeures dans le cadre de brefs exposés, chacune d'entre elles approfondissant une question pratique. Furent ainsi mis en lumière un cas d'application d'une liquidation, la révision d'un OAR, les trois différents types de révision et la question des effets économiques d'une autorisation de l'Autorité de contrôle sur l'entreprise au bénéfice de l'autorisation. Des présentations additionnelles ont fait le point sur la clarification des questions

d'assujettissement ainsi que sur la mise en réseau de l'Autorité de contrôle au plan national. Les questions en suspens ont été élucidées pendant la discussion. Le chef du département a conclu que la mise en oeuvre de la loi sur le blanchiment d'argent dans le secteur non bancaire avait progressé.

10.3 Planification de détail des interfaces entre les sections

Divers processus de travail auprès de l'Autorité de contrôle comportent des activités dépassant le cadre de la section. Pour pouvoir exclure d'avance tout problème d'interface, des processus de base ont été définis et enregistrés après la restructuration de l'Autorité de contrôle.

A l'occasion d'une réunion de travail, la direction de l'Autorité de contrôle a défini sur de nouvelles bases les processus et les responsabilités s'y rapportant entre les sections et la direction, en tenant compte de la situation actuelle. A cette fin, tous les processus de base ont été à nouveau subdivisés en étapes partielles et attribués aux responsables pertinents. Ces processus ont été ensuite visualisés puis rendus accessibles à tous les collaborateurs de l'Autorité de contrôle.

Les chefs de section ont en outre été chargés de dessiner leurs propres processus au sein de la section et de les transmettre à une personne mandatée de manière centrale dans l'Autorité de contrôle.

Tous les processus concernant l'Autorité de contrôle ont été structurés et visualisés. Les activités dépassant le cadre d'une section et internes à cette dernière, au même titre que les responsabilités, sont ainsi réglées de façon transparente. Une telle approche permet d'éviter les problèmes de délimitation entre les sections et aide les nouveaux collaborateurs à s'adapter à leur domaine d'activité.

10.4 Formation du personnel

Une séance de formation et d'information interne est organisée une à deux fois par mois par l'Autorité de contrôle. Ces rencontres ont plusieurs objectifs : elles servent à la formation du personnel au travers d'exposés d'intervenants externes ou internes portant sur des domaines déterminants pour le domaine d'activité de l'Autorité de contrôle ainsi qu'au



débat sur les projets de réglementation de cette dernière, projets que les collaborateurs peuvent féconder de leurs réflexions. En 2003, la présentation et les discussions relatives aux décisions prévues sur des questions d'assujettissement pendantes ainsi que la révision totale de l'ordonnance de l'Autorité de contrôle sur les devoirs de diligence des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis ont pris une place importante. Des exposés de représentants d'autres autorités de mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent telles la Commission fédérale des banques et la Commission fédérale des maisons de jeu, ainsi qu'une rencontre avec les collaborateurs de la Division de la lutte contre le blanchiment d'argent de la Police judiciaire fédérale ont permis au personnel de l'Autorité de contrôle d'approfondir ses connaissances d'autres domaines de la lutte contre le blanchiment d'argent. Un représentant de l'Office fédéral de la justice a par ailleurs présenté la loi sur le crédit à la consommation. Le personnel a également été informé en permanence des progrès de la révision des normes internationales sur la lutte contre le blanchiment d'argent du GAFI et a reçu des informations sur des aspects choisis du travail de sections déterminées et sur les expériences rassemblées dans l'exercice de l'activité de révision de l'Autorité de contrôle.

Comme l'a relevé le rapport de l'an dernier, les nouveaux collaborateurs de l'Autorité de contrôle bénéficient d'une mise au courant centrée sur des thèmes relatifs aux activités variées de l'Autorité de contrôle. Un certain nombre de collaborateurs a de plus eu l'occasion en 2003 également de prendre part à des séminaires spécialisés externes en Suisse et à l'étranger.

10.5 Personnel

Une fluctuation assez importante de personnel a eu lieu au cours de l'été et de l'automne 2003 parmi les collaborateurs de l'Autorité de contrôle du fait que plusieurs d'entre eux l'ont quittée pour entreprendre une nouvelle activité auprès d'autres autorités fédérales ou dans le secteur privé.

Diverses raisons expliquent ces nombreux départs. En 2001, l'Autorité de contrôle est passée, de près de cinq personnes à l'époque, à un maximum de 28 collaborateurs en l'espace de quelques mois. Dans la majorité des cas, ce sont de jeunes juristes qui ont été recrutés car nombre d'emplois au sein de l'Autorité de

contrôle conviennent bien à des personnes entrant dans le monde du travail. On sait toutefois par expérience qu'elles ne restent pas très longtemps dans leur premier poste. Comme plusieurs personnes venant de terminer leurs études furent embauchées en 2001, on pouvait prévoir une fluctuation assez importante pour 2003. Ce changement d'emploi permit par ailleurs à divers collaborateurs démissionnaires d'obtenir de meilleures conditions de salaire et de progresser dans leur plan de carrière.

L'engagement d'un nouveau personnel compétent a permis de compenser relativement rapidement ces départs. Le seul écueil dans ce domaine a tenu à la situation précaire des finances fédérales exigeant des économies dans le domaine du personnel et impliquant de ne repourvoir les postes vacants qu'avec un temps de retard. Les vacances de poste découlant de ce phénomène et la nécessité de former d'abord le nouveau personnel et de le mettre au courant de ses activités conduisent inévitablement à certains goulets d'étranglement. Les requérants le ressentent chaque fois que leurs demandes ne peuvent pas être traitées avec toute la rapidité voulue.

A l'heure actuelle, l'Autorité de contrôle occupe les 25 emplois qui lui sont attribués avec 21 juristes, 4 réviseurs et 4 collaborateurs administratifs. Près du tiers de ce personnel travaille à temps partiel, dans toutes les variantes entre 50% et 80%.

10.6 Base de données

L'Autorité de contrôle a procédé, au cours de l'année 2003, à une refonte complète de sa base de données. Elle travaillait auparavant avec plusieurs instruments divers, si bien que l'information était morcelée. La base de données d'autre part était mal adaptée à l'organisation de l'Autorité en contrôle mise en place à la fin de l'année 2001. Le développement des activités de l'Autorité de contrôle, en particulier dans les domaines des intermédiaires financiers directement soumis, des intermédiaires actifs illégalement et des sociétés de révision, a rendu enfin nécessaire le fait de disposer désormais d'une base de données complète et actuelle.

L'Autorité de contrôle et le service informatique de l'Administration fédérale des finances ont mandaté une entreprise extérieure pour créer, en partant de la base de données existante, l'instrument qui intègre à la fois les besoins de chaque section, mais aussi ceux de l'Autorité



de contrôle dans son ensemble. La nouvelle base de données répertorie les intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle et ceux affiliés à un OAR, mais aussi ceux qui font ou ont fait l'objet d'une procédure menée par la section Surveillance du marché ; elle centralise donc toute l'information disponible dans l'Autorité de contrôle. Elle permet également de rendre plus facile l'importation des données de la part des organismes d'auto-régulation, et de tirer des statistiques.

L'introduction de cette base de données a nécessité, de la part des sections, du secrétariat et de la direction de l'Autorité, une réflexion approfondie sur leurs besoins et leurs souhaits, de façon à rendre leur travail plus performant et la collaboration entre sections plus souple.

Un nouveau plan d'archivage a été établi. La procédure d'importation de données de la part des organismes d'auto-régulation a été modifiée. Enfin, chaque collaborateur s'est vu attribuer un second ordinateur pour porter cette base de données ; ces ordinateurs étant reliés en réseau à l'interne mais n'ayant aucun accès à l'externe, ce second réseau évite tout piratage ou toute lecture, par une personne extérieure, des données sensibles qui y sont contenues.

Elaboré depuis le courant de l'année dernière déjà, le système est en fonction depuis juin 2003. Les correctifs et les erreurs de jeunesse ont été corrigés jusqu'à la fin de l'année.



11 Statistiques

11.1 Autorité de contrôle

11.1.1 Décisions

Au cours de l'année 2003, l'Autorité de contrôle a rendu 368 décisions qui concernaient les domaines suivants:

a) Autorisations et accréditations	
• Intermédiaires financiers	67
• Sociétés de révision	12
• Requêtes en autorisation rejetées	2
b) Mutations de personnel	
• OAR	13
• Intermédiaires financiers	37
• Responsables de mandats	7
c) Amortissements	
• Procédures d'autorisation	100
• Procédures de surveillance du marché	64
d) Divers	
• Liquidations/Radiations	2
• Modifications de statuts et de règlements des OAR	14
• Décisions sur frais et émoluments	47
• Autres	3

11.1.2 Dénonciations pénales

• Pour cause d'activité illégale	1
----------------------------------	---

11.1.3 Révisions faites par l'Autorité de contrôle

• Auprès d'OAR	11
• Lors de procédures de surveillance du marché	8
• Auprès d'intermédiaires financiers directement soumis	30
• Révisions dans le cadre de la procédure d'autorisation	12

11.1.4 Etablissements et institutions assujettis

• OAR	12
• Intermédiaires financiers	240
• Sociétés de révision accréditées	98

11.1.5 Recours

Certaines décisions de l'Autorité de contrôle ont fait l'objet d'un recours. La situation se présente comme suit:

• Recours pendants à la fin 2002	11
• Recours déposés en 2003	10
• Recours tranchés ou retirés en 2003	10
• Recours jugés en 2003	10

11.2 OAR

11.2.1 Intermédiaires financiers affiliés

• ARIF	422
• OAD FCT	492
• OAR-G	212
• PolyReg	463
• OAR Poste	1
• OAR FSA/FSN	1065
• OAR CFF	13
• OAR ASSL	46
• OAR USF	400
• OAR Chambre fiduciaire	392
• OAR ASG	776
• VQF	1583
Total	5865

11.2.2 Sanctions

• Rappels	10
• Blâmes	73
• Peines conventionnelles	31
• Amendes	109
• Exclusions	53
Total	276