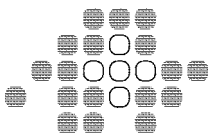


Rapport annuel 2004

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

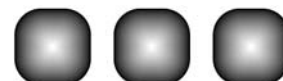
Philippe Jurt
Chef de section Révision



**Table des matières**

| | |
|---|----------|
| Table des matières | 1 |
| Liste des abréviations | 3 |
| Résumé | 4 |
| Bases juridiques | 4 |
| Organismes d'autorégulation | 4 |
| Intermédiaires financiers directement soumis | 5 |
| Surveillance du marché | 5 |
| Révision | 6 |
| Collaboration internationale..... | 6 |
| Autres activités de l'Autorité de contrôle ... | 6 |
| 1 Introduction | 8 |
| 2 Bases juridiques | 9 |
| 2.1 Taxe de surveillance | 9 |
| 2.1.1 Comptabilité analytique | 9 |
| 2.1.2 Ordonnance sur les émoluments .. | 9 |
| 2.2 Nouvelle ordonnance de l'Autorité de contrôle sur la collecte des données.. | 10 |
| 2.3 Décisions de principe de l'Autorité de contrôle concernant des questions d'assujettissement..... | 11 |
| 2.3.1 Assujettissement des organes de sociétés de domicile | 11 |
| 2.3.2 Assujettissement du trustee et du protector | 12 |
| 2.3.3 Transport de valeurs patri- moniales | 12 |
| 2.3.4 Précisions relatives aux opéra- tions de crédits | 13 |
| 2.3.5 Services fournis dans le domaine du trafic des paiements dans des secteurs spécifiques | 13 |
| 2.3.6 Texte consolidé sur la pratique de l'Autorité de contrôle..... | 14 |
| 2.3.7 Première décision de l'instance de recours sur une question d'assujettissement..... | 14 |
| 2.4 Décisions de principe de l'Autorité de contrôle sur des questions d'inter- prétation | 15 |
| 2.4.1 Conditions d'indépendance pour les responsables des contrôles internes..... | 15 |
| 2.4.2 Critère des cinq collaborateurs LBA | 15 |
| 2.4.3 Obligation de conservation en cas de cession du mandat..... | 16 |
| 2.4.4 Vérification de l'identité de la partie contractante et de l'ayant droit économique pour les socié- tés d'investissement | 16 |
| 2.4.5 Qualification des ordres de paiement à destination de la Principauté du Liechtenstein | 17 |

| | |
|---|-----------|
| 3 Relations avec les organismes d'autorégulation (OAR) | 18 |
| 3.1 Bilan de l'autorégulation | 18 |
| 3.2 Concept de révision basé sur les risques | 18 |
| 3.3 Cessation de l'activité d'OAR de la Chambre fiduciaire suisse | 19 |
| 3.4 Rapports annuels des OAR..... | 19 |
| 3.5 Révision des OAR | 19 |
| 3.5.1 Contrôle des défauts constatés l'année précédente | 20 |
| 3.5.2 Révisions menées par les OAR auprès des intermédiaires financiers affiliés | 20 |
| 3.6 Mise en œuvre du règlement type pour la transmission de fonds et de valeurs | 20 |
| 3.7 Conférence de coordination | 21 |
| 3.8 Participation au Forum des OAR..... | 21 |
| 4 Intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle | 22 |
| 4.1 Mise en œuvre de la nouvelle ordonnance de l'Autorité de contrôle sur le blanchiment d'argent | 22 |
| 4.2 Résultat de l'analyse des rapports de révision | 22 |
| 4.3 Mesures et sanctions..... | 23 |
| 4.4 Refus de l'autorisation d'exercer en tant qu'intermédiaire financier | 23 |
| 5 Surveillance du marché | 24 |
| 5.1 Tendances..... | 24 |
| 5.2 Analyse statistique de la surveillance du marché..... | 24 |
| 5.3 Décisions rendues sur recours..... | 25 |
| 5.4 Dénonciations..... | 25 |
| 6 Révision | 27 |
| 6.1 Cycle de révision basé sur les risques | 27 |
| 6.2 Nouveaux critères d'accréditation | 27 |
| 6.3 Remaniement du concept de révision et nouveaux documents de travail..... | 28 |
| 7 Coordination avec d'autres autorités .. | 29 |
| 7.1 Coordination entre autorités | 29 |
| 7.2 Collaboration avec la CFB..... | 29 |
| 7.3 Collaboration avec le MROS | 29 |
| 7.4 Collaboration avec les autorités cantonales de poursuite pénale | 29 |
| 7.5 Projets législatifs d'autres autorités de la Confédération | 30 |
| 7.5.1 IDA GAFI..... | 30 |
| 7.5.2 FINMA..... | 31 |
| 7.5.3 Art. 708 CO | 31 |
| 7.5.4 Projet de révision totale de la loi sur les fonds de placement..... | 32 |
| 7.5.5 Ordonnance sur le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent | 32 |
| 7.6 Collaboration avec les autres autorités de la Confédération | 32 |



| | | |
|-----------|---|-----------|
| 8 | Collaboration internationale..... | 34 |
| 8.1 | Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)..... | 34 |
| 8.2 | Mesures concernant la lutte contre le financement du terrorisme | 34 |
| 8.3 | Entraide administrative..... | 34 |
| 9 | Relations publiques | 36 |
| 9.1 | Publication des intermédiaires financiers sur internet / fermeture de la base de données..... | 36 |
| 9.2 | Exposés..... | 36 |
| 9.3 | Formation | 36 |
| 9.3.1 | Séminaires pour intermédiaires financiers directement soumis | 36 |
| 9.3.2 | Séminaires pour réviseurs accrédités | 37 |
| 10 | Organisation interne | 38 |
| 10.1 | Personnel | 38 |
| 10.2 | Formation du personnel | 38 |
| 10.3 | Base de données | 38 |
| 11 | Statistiques | 40 |
| 11.1 | Autorité de contrôle | 40 |
| 11.1.1 | Décisions | 40 |
| 11.1.2 | Dénonciations pénales | 40 |
| 11.1.3 | Révisions faites par l'Autorité de contrôle..... | 40 |
| 11.1.4 | Etablissements et institutions assujettis..... | 40 |
| 11.1.5 | Recours | 40 |
| 11.2 | OAR..... | 40 |
| 11.2.1 | Intermédiaires financiers affiliés .. | 40 |
| 11.2.2 | Sanctions..... | 40 |
| 11.2.3 | Répartition en pourcentage selon le secteur d'activité des intermédiaires financiers directement soumis et ceux affiliés auprès d'un OAR..... | 41 |

**Liste des abréviations**

| | |
|----------------|--|
| CFB | Commission fédérale des banques |
| CO | Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations; RS 220) |
| CP | Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0) |
| DFF | Département fédéral des finances |
| UE | Union européenne |
| FINMA | Autorité de surveillance intégrée des marchés financiers |
| GAFI | Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux |
| LB | Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (Loi sur les banques; RS 952.0) |
| 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)

OBCBA

Ordonnance du 25 août 2004 sur le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (RS 955.23)

OE-LBA

Ordonnance du 16 mars 1998 sur les émoluments de l'Autorité de contrôle en matière de blanchiment d'argent (RS 955.22)

OFAP

Office fédéral des assurances privées

ONU

Organisation des Nations Unies

OReg-LBA

Ordonnance du 20 août 1998 sur le registre de l'Autorité de contrôle en matière de blanchiment d'argent (RS 955.18)

PA

Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)

seco

Secrétariat d'Etat à l'économie



Résumé

Bases juridiques

Comme les années précédentes, l'Autorité de contrôle a poursuivi en 2004 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. D'autres aspects importants de son activité ont consisté à mettre en place la taxe de surveillance et à réviser l'ordonnance sur le registre de l'Autorité de contrôle.

La taxe de surveillance introduite dans le cadre du programme d'allègement 03 par le biais d'une modification de la loi sur le blanchiment d'argent a représenté un thème majeur pour l'Autorité de contrôle pendant l'année 2004. Le nouvel art. 22 LBA prévoit que le nombre d'affiliés et le rendement brut sont déterminants pour calculer la taxe due par les OAR, alors que la part des intermédiaires financiers directement soumis se calcule à partir du rendement brut et de la taille de l'entreprise. Pour permettre le prélèvement de la taxe de surveillance, il a fallu créer une comptabilité analytique précise et transparente. Le système élaboré garantit que les frais sont imputés aux unités organisationnelles qui les engendrent, en fonction des tâches qu'elles assument effectivement au sein de l'Autorité de contrôle.

Le nouveau système de saisie et de traitement électronique des données adopté en 2003 par l'Autorité de contrôle a exigé une modification de la réglementation sur la récolte et le traitement des données de l'Autorité de contrôle. Cette dernière a débuté au printemps 2004 la révision de l'ordonnance sur le registre, en tenant compte aussi bien de la législation fédérale en vigueur que de ses propres besoins pratiques.

Toujours en 2004, l'Autorité de contrôle a poursuivi le traitement des questions d'assujettissement en prenant plusieurs décisions de principe. Il s'est toutefois agi, dans la majorité des cas, de concrétiser ou de préciser sa pratique existante, notamment quant à l'assujettissement des organes des sociétés de domicile, au transport de valeurs, au transfert de valeurs et services dans le trafic des paiements dans des branches spécifiques ainsi qu'aux activités de crédit. L'Autorité de contrôle a en outre systématisé et publié sa longue pratique concernant le *trustee* et le *protector*.

De même, l'Autorité de contrôle s'est occupée au cours de l'année écoulée de questions d'interprétation en suspens. Elle a déterminé en particulier quand une société d'investissement est tenue de vérifier l'identité de son cocontractant et d'identifier l'ayant droit économique, et précisé l'obligation d'établir et de conserver les documents en cas de cession de mandat.

Au cours des trois dernières années, l'Autorité de contrôle a livré dans plus de 20 publications son interprétation du champ d'application de la loi sur le blanchiment d'argent dans le secteur non bancaire. A la fin de l'année 2004, elle a publié un texte consolidé sur sa pratique. Ce document systématique et enrichi remplace toutes les publications antérieures de l'Autorité de contrôle relatives à l'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent.

Organismes d'autorégulation

Un projet important a marqué l'année 2004: le bilan de l'autorégulation. Le rapport établi pendant l'année 2004 par l'Autorité de contrôle présente les caractéristiques des OAR reconnus et les aires dans lesquelles certains d'entre eux ont rencontré des problèmes lors de la mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent, et ébauche une comparaison entre la surveillance exercée par les OAR et celle exercée par l'Autorité de contrôle. Un autre volet de ce bilan présente les mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent dans certains domaines du secteur non bancaire en Allemagne, en France et en Grande-Bretagne, et établit des comparaisons avec le système suisse. L'étude dresse un bilan positif de la mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent par le biais de l'autorégulation et arrive à la conclusion que les moyens de surveillance prévus dans la loi sont en principe suffisants.

En outre, l'Autorité de contrôle a émis en 2004 des directives fixant le standard minimum pour un concept de révision, qui prévoit un cycle de révision individuel basé sur les risques. En fonction du degré de risque présenté par un intermédiaire financier, le cycle de révision varie de un à trois ans. La classification des risques est effectuée par les OAR sur la base de critères transparents et adéquats, qui doivent figurer dans le concept de révision. Les intermédiaires financiers doivent avoir fait l'objet d'au moins deux révisions avant que l'OAR ne puisse procéder à la classification des risques.

Les révisions menées auprès des OAR ont permis de vérifier l'élimination des défauts



constatés au cours des années précédentes. Chez certains OAR, l'examen a également porté sur la mise en œuvre des mesures qui avaient été ordonnées et des modifications de règlements ou statuts qui ont été approuvées par l'Autorité de contrôle. Certaines critiques ont été formulées sur les contrôles menés après une première révision et sur le respect des délais accordés aux intermédiaires financiers affiliés pour rectifier les manquements qui avaient été relevés lors de leur révision. Il est également apparu que, dans certains cas, le contrôle matériel des intermédiaires financiers n'avait pas reçu toute l'attention nécessaire.

En été 2004, l'Autorité de contrôle a pris note, à regret, que la Chambre fiduciaire renonçait au 31 décembre 2004 à son activité d'OAR. Elle a accompagné les divers travaux de sa cessation d'activité. En outre, l'Autorité de contrôle s'est assurée, avec le concours de l'OAR, que le mandat légal de procéder à une surveillance irréprochable des quelque 400 intermédiaires financiers affiliés soit respecté jusqu'à la cessation d'activité de l'OAR de la Chambre fiduciaire et à l'affiliation à un autre OAR ou à l'octroi d'une autorisation de l'Autorité de contrôle.

Intermédiaires financiers directement soumis

La nouvelle ordonnance de l'Autorité de contrôle sur le blanchiment d'argent est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. L'Autorité de contrôle a donc consacré l'année 2004 à expliquer l'ordonnance au cercle des personnes concernées. Elle a tenu différentes conférences et présentations afin de garantir la diffusion et la mise en œuvre de l'ordonnance, et a répondu aux questions écrites ou orales. En outre, les instruments, documents et procédures internes de l'Autorité de contrôle ont été remaniés et adaptés en janvier 2004. En particulier, la procédure d'examen des demandes d'autorisation d'exercer une activité d'intermédiation financière a été simplifiée.

Lors de l'analyse des rapports de révision, l'Autorité de contrôle a constaté certains défauts récurrents et en a tiré les conséquences qui s'imposaient. Dans le but de rétablir la légalité, elle a pris, en 2004, diverses mesures allant de la simple invitation écrite à réparer les défauts constatés à l'ordre de modifier l'organisation interne ou à la prescription de révisions extraordinaires.

Au cours de l'année 2004, l'Autorité de contrôle a rejeté la requête d'une personne physique

qui désirait assujettir directement sa raison individuelle à l'Autorité de contrôle. Le refus d'autorisation était motivé par le fait que l'unique acteur au sein de la requérante et seule personne à pouvoir engager celle-ci par sa signature faisait l'objet d'une enquête pour défaut de vigilance en matière d'opérations financières au sens de l'art. 305^{ter} CP. La nature de l'infraction et les faits ne permettaient pas au requérant de remplir la condition d'autorisation prévue à l'art. 14 al. 2 let. c LBA, à savoir la bonne réputation et la garantie du respect des obligations découlant de la loi sur le blanchiment d'argent.

Surveillance du marché

La phase de mise en application de la loi sur le blanchiment d'argent, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998, peut être considérée comme terminée. L'Autorité de contrôle a sciemment intensifié son activité de surveillance active du marché en 2004. Cette intensification d'activité de l'Autorité de contrôle sur la place financière a incité les sociétés d'intermédiation financière à s'annoncer spontanément et en temps utile afin de s'affilier à un OAR ou de demander une autorisation d'exercer à l'Autorité de contrôle.

Seul un nombre restreint des procédures de surveillance du marché menées pendant l'année 2004 a nécessité des mesures de contrainte administrative. En outre, aucune procédure ouverte en 2004 n'a justifié la mesure la plus sévère du droit de la surveillance, à savoir la liquidation ou la radiation.

Un autre facteur déterminant réside dans le fait que l'Autorité de contrôle a, en 2004, transmis au DFF un nombre accru de dénonciations basées sur l'art. 36 LBA. Dans ces procédures, le DFF a prononcé des amendes sensiblement plus élevées que l'année précédente.

Pendant l'année 2004, le DFF a rejeté le recours déposé par une société contre une décision sur les frais émanant de l'Autorité de contrôle. Dans sa décision, l'instance de recours a constaté que le fait d'ouvrir une procédure sur la base d'une inscription au registre du commerce suffisait pour justifier la perception d'un émolument au sens de l'art. 22 LBA.



Révision

Le respect des dispositions de la nouvelle ordonnance sur le blanchiment d'argent sera contrôlé pour la première fois au cours des révisions de l'année 2005. A cet effet, il a fallu adapter les documents de travail, que l'Autorité de contrôle a simplifiés au passage.

L'expérience acquise au cours des dernières années a incité l'Autorité de contrôle à remettre en cause l'annualité du cycle de révision. Elle a ainsi décidé d'autoriser pour les intermédiaires financiers directement soumis un cycle de révision pluriannuel qui dépend du risque de blanchiment et du risque de révision. L'Autorité de contrôle a élaboré trois critères cumulatifs pour qu'un intermédiaire financier directement soumis puisse être mis au bénéfice d'un cycle de révision pluriannuel.

Vu le nombre croissant d'accréditations et la difficulté qui en découle d'exercer une surveillance sur la qualité du travail accompli, l'Autorité de contrôle a décidé de compléter ses critères d'accréditation. A partir du jour de la décision d'accréditation, la société accréditée dispose d'un délai transitoire d'un an pour obtenir un mandat de la part d'un intermédiaire financier directement soumis. A défaut, la société accréditée perd son accréditation.

Collaboration internationale

Les Recommandations du GAFI s'imposent toujours plus à l'échelle mondiale comme les exigences minimales auxquelles un pays est tenu de satisfaire pour disposer d'un système de prévention jugé suffisant sur le plan international. Les examens des systèmes financiers que mènent les institutions internationales se fondent d'ailleurs sur les Recommandations du GAFI. Afin de faciliter la comparaison des résultats de tels examens sur le plan mondial, le GAFI a adopté, en collaboration avec la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et d'autres organisations, une méthodologie visant à contrôler la manière dont les pays examinés respectent les Recommandations. Sur cette base, les experts doivent pouvoir recenser les divers systèmes et mécanismes de lutte contre le blanchiment d'argent et en évaluer la conformité aux Recommandations du GAFI. En sa qualité d'autorité de surveillance de la loi sur le blanchiment d'argent, l'Autorité de contrôle a participé activement, cette année encore, aux travaux de la délégation suisse au GAFI.

En 2004 également, la Suisse a soutenu la lutte internationale contre le financement du

terrorisme. L'Autorité de contrôle a transmis aux OAR et intermédiaires financiers directement soumis un certain nombre de listes de noms ainsi que des instructions sur les mesures à prendre.

Autres activités de l'Autorité de contrôle

En 2004, l'Autorité de contrôle a collaboré à nouveau avec plusieurs autres autorités. Ses échanges d'informations avec la CFB et le MROS ainsi qu'avec les autorités de poursuite pénale sont devenus plus fréquents et efficaces dans le cadre légal.

L'Autorité de contrôle a également participé à divers projets législatifs émanant d'autres autorités fédérales. Ainsi, elle a contribué activement aux travaux de mise en œuvre des 40 Recommandations révisées du GAFI, a pris position sur le premier rapport partiel de la commission d'experts Zimmerli relatif à la FINMA – l'Autorité de contrôle a proposé à cette occasion d'être intégrée dans la FINMA en même temps que la CFB et l'OFAP –, a donné son avis sur l'exigence de domicile pour les organes sociaux dans le cadre de la révision de l'art. 708 CO, a participé à la procédure de consultation sur la révision totale de la loi sur les fonds de placement et a émis des propositions concrètes lors de la révision de l'ordonnance sur le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent.

L'Autorité de contrôle renseigne sur son activité et ses pratiques ainsi que sur le système de lutte contre le blanchiment d'argent sur son site internet d'une part, et lors de séminaires, de conférences et de journées d'information d'autre part. A ce titre, elle a notamment organisé en 2004 deux formations de base en matière de lutte contre le blanchiment d'argent pour les intermédiaires financiers directement soumis et trois séances de formation destinées aux réviseurs accrédités.

Le moteur de recherche accessible depuis mars 2003 sur le site de l'Autorité de contrôle et permettant de savoir, en indiquant le nom d'une entreprise, s'il s'agit d'un intermédiaire financier directement soumis au bénéfice d'une autorisation de l'Autorité de contrôle ou d'une entreprise affiliée à un OAR, a été retiré d'internet en juin 2004. En effet, la Commission fédérale de la protection des données a approuvé les recours de divers intermédiaires financiers, qui avaient déposé auprès de l'Autorité de contrôle une demande de blocage. Elle a constaté l'absence de base légale autorisant un tel moteur de recherche sur internet.



Même si elle ne peut plus fournir d'informations sur internet par ce biais, l'Autorité de contrôle demeure convaincue de la nécessité d'une telle publication et entend proposer l'introduction d'une modification légale dans ce sens.



1 Introduction

L'Autorité de contrôle est l'autorité de surveillance des intermédiaires financiers du secteur non bancaire qui, à titre professionnel, acceptent, gardent en dépôt ou aident à placer ou à transférer des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers. Pour exercer leur activité, ces intermédiaires financiers doivent être affiliés à un OAR reconnu ou être au bénéfice d'une autorisation de l'Autorité de contrôle.

La mission de l'Autorité de contrôle est de nature préventive et son activité de surveillance se restreint au respect des obligations de diligence prévues par la loi sur le blanchiment d'argent. Par son activité, l'Autorité de contrôle a fortement contribué, en 2004 également, à la lutte préventive contre le blanchiment d'argent et à l'intégrité et la sauvegarde de 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 juridiques

2.1 Taxe de surveillance

Dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003, l'art. 22 LBA a été adapté afin de créer une base légale pour la perception d'une taxe forfaitaire de surveillance. Selon cette nouvelle réglementation, une taxe annuelle sera perçue auprès des OAR et des intermédiaires financiers directement soumis pour couvrir les frais de l'Autorité de contrôle qui ne sont pas couverts par les émoluments portant sur des prestations individuelles. Cette taxe répercutera ainsi sur les débiteurs de la taxe les frais de l'année précédente qui ne sont pas couverts par le produit des émoluments.

Le nouvel art. 22 LBA prévoit que le nombre d'affiliés et le rendement brut sont déterminants pour calculer la taxe due par les OAR, alors que la part des intermédiaires financiers directement soumis se calcule à partir de la taille et du rendement brut de l'entreprise.

2.1.1 Comptabilité analytique

L'Autorité de contrôle a besoin, pour prélever la taxe de surveillance, d'une base précise et transparente pour la répartition des frais. Cette base a été créée au moyen d'une comptabilité analytique. La mise en place de cette comptabilité analytique s'est achevée en fin d'année 2004. Elle comprend en particulier un système électronique de controlling et introduit l'enregistrement du temps de travail, de façon à permettre des imputations internes de prestations entre les unités organisationnelles.

Ce système garantit que, dès 2005, l'imputation des frais aux unités organisationnelles responsables s'effectuera au prorata des tâches effectivement assumées par celles-ci au sein de l'Autorité de contrôle. Les résultats de la comptabilité analytique seront publiés dans la documentation complétant le compte d'Etat de la Confédération et serviront en outre de base pour répercuter, à partir de 2006 et en fonction des critères susmentionnés, les frais en question sur les OAR et les intermédiaires financiers directement soumis.

La comptabilité analytique s'articulera en trois volets: charges par nature, sections de charge et unités d'imputation. La comptabilité des

charges par nature indique les frais engendrés par l'activité de l'Autorité de contrôle. La comptabilité par sections de charge répartit les frais entre les huit unités organisationnelles qui les ont générés, à savoir direction et état-major, administration, révision, surveillance du marché, intermédiaires financiers directement soumis, OAR, législation et collaboration internationale. Les travaux relevant de plusieurs sections de charge donneront lieu à des imputations internes des prestations par le fait que les travaux confiés à des personnes extérieures à la section de charge seront imputés à la section de charge qui les a occasionnés. Enfin, la comptabilité par unités d'imputation ventile les frais entre les groupes de bénéficiaires de prestations et procède à leur compensation avec les émoluments facturés au titre de prestations individuelles.

La mise en place de l'enregistrement interne du temps de travail s'est faite par extension du système informatique existant. Des collaborateurs l'ont expérimenté dans une première phase de test et l'ont intégré à leurs processus. Les adaptations nécessaires pour un enregistrement convivial et correct du temps de travail ont ensuite été opérées et installées auprès de tous les collaborateurs pour la fin de l'année.

2.1.2 Ordonnance sur les émoluments

Les modalités de mise en œuvre de la taxe de surveillance, à savoir le montant des émoluments, les frais de surveillance à prendre en compte et la répartition de ceux-ci entre les débiteurs de la taxe, sont réglées par voie d'ordonnance. Au vu du lien thématique qui existe entre la taxe de surveillance et les émoluments, l'Autorité de contrôle a décidé de demander au Conseil fédéral d'une part de régler la perception de la taxe de surveillance dans le cadre de l'actuelle ordonnance sur les émoluments de l'Autorité de contrôle en matière de blanchiment d'argent, et d'autre part de profiter de l'occasion pour adapter cette ordonnance à la nouvelle ordonnance générale sur les émoluments.

Un groupe de travail a été formé en vue de la révision de l'ordonnance sur les émoluments. Il comprenait des représentants de l'Autorité de contrôle, des OAR, des intermédiaires financiers directement soumis ainsi qu'une représentante du service juridique de l'Administration fédérale des finances; il était placé sous la responsabilité de la cheffe de l'Autorité de contrôle. La création de ce groupe de travail s'imposait pour tenir compte, lors du calcul de



la taxe, de l'hétérogénéité des débiteurs et élaborer une solution acceptable pour tous.

Le groupe de travail s'est concentré sur la répartition des coûts entre les OAR et les intermédiaires financiers directement soumis en tant qu'ensembles distincts d'une part, et à l'intérieur de ces deux ensembles d'autre part. L'art. 22 LBA, qui fixe les critères pour déterminer les montants dus par chaque OAR et chaque intermédiaire financier directement soumis, laisse en effet ouverte la manière de répartir les frais de surveillance entre ces deux groupes de débiteurs. Le groupe de travail a donc examiné différentes possibilités de calculer la taxe de surveillance et évalué, pour chacune de ces possibilités, les problèmes soulevés.

En automne 2004, le groupe de travail a terminé ses travaux en rédigeant un projet d'ordonnance. Une consultation est prévue au cours de l'hiver 2004/05, et le projet devrait être soumis au Conseil fédéral en été 2005. Les caractéristiques principales du projet sont les suivantes:

- Systèmes de calcul séparés pour les OAR et les intermédiaires financiers directement soumis.
- Distinction entre taxe de base et taxe complémentaire.
- Fixation des coûts de l'Autorité de contrôle devant être supportés par les débiteurs de la taxe; ceux-ci sont constitués d'une part des coûts afférents à la surveillance des OAR et des intermédiaires financiers directement soumis qui ne peuvent pas être imputés individuellement à un OAR ou à un intermédiaire financier directement soumis, et d'autre part des coûts liés à l'activité générale de l'Autorité de contrôle.
- Clé de répartition, entre les OAR et les intermédiaires financiers directement soumis, des frais liés à l'activité générale: 25 % des coûts sont imputés au groupe des intermédiaires financiers directement soumis; les 75 % restants sont ventilés entre le groupe des OAR d'une part et celui des intermédiaires financiers directement soumis d'autre part, au prorata du nombre d'unités de surveillance.
- Utilisation combinée et pondération différenciée des critères de répartition des coûts entre les OAR énoncés à l'art. 22 al. 3 LBA: le critère du nombre d'intermédiaires financiers affiliés compte à hauteur de $\frac{3}{4}$, celui du rendement brut à hauteur de $\frac{1}{4}$.
- Concrétisation du concept de taille de l'entreprise, utilisé à l'art. 22 al. 3 LBA, pour la répartition des coûts entre les intermé-

diaires financiers directement soumis: les critères retenus sont le nombre de collaborateurs LBA et le nombre de relations d'affaires durables.

- Clé de répartition des coûts entre les intermédiaires financiers directement soumis selon les critères suivants: rendement brut pondéré à raison de $\frac{1}{2}$, nombre de collaborateurs LBA et nombre de relations d'affaires durables pondérés à hauteur de $\frac{1}{4}$ chacun.
- Formation de trois catégories, à l'intérieur de chacun des trois critères, comme base pour la perception de la taxe de surveillance auprès des intermédiaires financiers directement soumis: la taxe de surveillance par intermédiaire financier directement soumis résulte de la combinaison des catégories d'appartenance.
- Introduction explicite de l'obligation, pour les débiteurs, de collaborer à la perception de la taxe de surveillance.
- Possibilité pour l'Autorité de contrôle de percevoir la taxe sur la base de chiffres empiriques si l'OAR ou l'intermédiaire financier directement soumis ne fournit pas les indications nécessaires.

L'ordonnance entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2006, en même temps que la modification de la loi.

2.2 Nouvelle ordonnance de l'Autorité de contrôle sur la collecte des données

Le nouveau système de saisie et de traitement électronique des données dont s'est dotée l'Autorité de contrôle en 2003 (cf. Rapport annuel 2003 de l'Autorité de contrôle, ch. 10.6) a rendu indispensable une réflexion globale sur la récolte et le traitement des données de l'Autorité de contrôle, en particulier afin d'en vérifier la compatibilité avec la loi sur la protection des données.

Le thème de la protection des données est d'actualité également pour l'Autorité de contrôle comme l'a encore démontré la Commission fédérale de la protection des données en interdisant, par décision entrée en force en juin 2004, de rendre accessible au moyen d'un moteur de recherche automatique les noms des intermédiaires financiers affiliés à un OAR (cf. ch. 9.1 ci-après). La révision de l'ordonnance sur le registre de l'Autorité de contrôle du 20 août 1998 doit permettre de mettre à jour les dispositions relatives à la collecte et au traitement des données au regard de la législation



fédérale en vigueur et des besoins pratiques de l'Autorité de contrôle.

Le travail de révision a débuté au printemps 2004. Les principales modifications proposées sont, en résumé, les suivantes:

- Mise à jour des différentes sources de données et des types de données collectées.
- Précision quant au mode de saisie des données, au type de données saisies ainsi qu'à leur traitement.
- Précision quant aux modalités de communication des données à des tiers.
- Clarification quant à la conservation, la suppression et l'archivage des données.

Après l'intégration des résultats de la procédure de consultation, la nouvelle ordonnance devrait entrer en vigueur en automne 2005.

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

2.3.1 Assujettissement des organes de sociétés de domicile

Afin d'assurer la transparence des véhicules financiers sociétaires (*corporate vehicles*), l'Autorité de contrôle avait décidé, en janvier 2002, d'assujettir les sociétés de domicile à la loi sur le blanchiment d'argent par le biais de leurs organes en Suisse (cf. Rapport annuel 2002 de l'Autorité de contrôle, ch. 2.2.2.1). L'Autorité de contrôle a en outre publié, en janvier 2004, un aperçu consolidé de cette décision de principe et défini précisément certaines notions en relation avec l'assujettissement des organes de sociétés de domicile.

Sont soumis à la loi sur le blanchiment d'argent les organes exécutifs d'une société de domicile. Ces organes disposent d'un pouvoir de signature individuel ou collectif sur les avoirs de la société et agissent sur instruction des ayants droit économiques, de sorte qu'ils servent *de facto* les intérêts de ces derniers et non ceux de la société elle-même. Ces organes, personnes physiques ou morales domiciliées en Suisse, dépendent donc des ayants droit économiques et ne disposent matériellement pas de compétences décisionnelles propres.

L'Autorité de contrôle a examiné quelques types et formes de sociétés qui ont soulevé régu-

lièrement des questions quant à leur qualification en tant que société de domicile et à l'assujettissement de leurs organes à la loi sur le blanchiment d'argent.

Les formes de placement collectif ne sont ainsi pas considérées comme des sociétés de domicile. Concernant les placements collectifs de forme contractuelle, les directions de fonds sont à certaines conditions assujetties à la loi sur le blanchiment d'argent et soumises à la surveillance de la CFB. Quant aux placements collectifs organisés selon le droit des sociétés, comme les sociétés d'investissement, ils constituent des sociétés opérationnelles et sont dès lors eux-mêmes intermédiaires financiers.

Les sociétés poursuivant un but idéal ou d'entraide mutuelle sont exclues du champ d'application de la loi sur le blanchiment d'argent. Les fondations de famille sont quant à elles réputées sociétés de domicile dans tous les cas, et leurs organes soumis à la loi sur le blanchiment d'argent.

L'organe d'une société anonyme à actionnaire unique n'est pas considéré comme intermédiaire financier, même si la société est une société de domicile, lorsque l'unique organe est également l'actionnaire unique de ladite société. La simple domiciliation d'une société de domicile n'est pas non plus soumise à la loi sur le blanchiment d'argent, pour autant que cette activité se limite à des tâches courantes de secrétariat ou de mise à disposition d'une boîte aux lettres sans détention du pouvoir de disposer des avoirs de la société ou du pouvoir d'engager celle-ci juridiquement.

Quant aux sociétés holdings, à savoir les sociétés servant à la détention durable de participations dans des sociétés indépendantes, opérationnelles ou de domicile, afin de les diriger et de les contrôler, elles ne sont également pas soumises à la loi sur le blanchiment d'argent. Elles ne sont en effet pas des véhicules financiers, mais elles exercent une fonction de direction sur les sociétés qu'elles dominent.

Enfin les manteaux d'actions, à savoir des sociétés qui n'ont pas d'activité opérationnelle – soit qu'elles y aient mis fin, soit qu'elles ne l'aient jamais commencée –, sont quant à eux considérés comme des sociétés de domicile et leurs organes soumis à la loi sur le blanchiment d'argent.



2.3.2 Assujettissement du trustee et du protector

Le trust est une construction juridique inconnue du système juridique suisse. Il existe toutefois en Suisse des personnes et des entreprises qui agissent comme *trustees* dans le cadre de trusts de droit étranger. L'Autorité de contrôle considère par principe, depuis longtemps déjà, que les *trustees* sont des intermédiaires financiers au sens de la loi sur le blanchiment d'argent. Elle a confirmé et précisé cette pratique dans une publication datant de juin 2004.

En ce qui concerne l'assujettissement et l'application des obligations de diligence prévus par la loi sur le blanchiment d'argent, il convient de distinguer entre le trust d'une part, et les diverses parties au trust d'autre part. Il est généralement admis que ces dernières comprennent le *settlor*, le *trustee* et le *beneficiary* (ayant droit économique). Un *protector* peut en outre être désigné pour protéger les intérêts du *beneficiary*.

Par définition, le *trustee* accepte des valeurs patrimoniales appartenant à un tiers, puisque le *settlor* transmet ses valeurs patrimoniales au *trustee*. Le *trustee* conserve et administre le patrimoine du trust en son nom propre, selon les instructions du *settlor* et dans l'intérêt des ayants droits économiques. Ledit patrimoine constitue un patrimoine séparé et distinct du patrimoine propre du *trustee*.

Selon la pratique de l'Autorité de contrôle, les trusts sont assimilés à des sociétés de domicile dont les organes sont soumis à la loi sur le blanchiment d'argent. D'une façon générale, l'exercice d'activités d'intermédiation financière en Suisse ou depuis la Suisse est déterminant pour l'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent. Par conséquent, le *trustee* qui gère des trusts en Suisse ou depuis la Suisse est soumis à la loi sur le blanchiment d'argent.

L'assujettissement du *protector* en tant qu'intermédiaire financier dépend de l'étendue de ses pouvoirs. Si ses tâches se limitent à changer ou surveiller le *trustee*, le *protector* n'est pas un intermédiaire financier au sens de la loi sur le blanchiment d'argent. Cependant, aussitôt que le *protector* peut prendre des décisions en matière financière en lieu et place du *trustee* ou conjointement avec ce dernier, il devient un intermédiaire financier et est soumis à la loi sur le blanchiment d'argent. Si par contre il ne dispose que d'un droit de veto lui permettant seulement de s'opposer aux décisions du *trustee* sans pouvoir décider à la place de ce-

lui-ci, il n'est pas non plus soumis à la loi sur le blanchiment d'argent.

2.3.3 Transport de valeurs patrimoniales

L'Autorité de contrôle a rendu en mars 2003 une décision de principe concernant l'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent du transport de valeurs, laquelle a été complétée par une décision de principe publiée en avril 2004 concernant plus spécifiquement le transport de valeurs patrimoniales par envois plombés.

Selon une pratique constante, le transport d'argent liquide, de métaux précieux, de titres au porteur et de valeurs mobilières au sens de la loi sur les bourses est qualifié d'intermédiation financière, que le client du transporteur soit l'expéditeur ou le destinataire des envois.

L'Autorité de contrôle considère en outre que le transport de valeurs patrimoniales par envois plombés n'est assujéti à la loi sur le blanchiment d'argent que lorsque le transporteur d'envois plombés accepte expressément, tacitement ou par acte concluant, de transporter un des types de valeurs patrimoniales précités. Si le transporteur déclare expressément refuser le transport de telles valeurs, il n'est pas assujéti à la loi sur le blanchiment d'argent. Le transporteur peut en principe se fier aux déclarations écrites du client quant au type de marchandise à transporter, la fausse déclaration manifeste étant réservée.

De nombreux transports s'effectuent de la Suisse vers l'étranger ou vice-versa, mais le lieu du transport n'a pas d'incidence sur l'assujettissement. En effet, au regard du champ d'application territorial de la loi sur le blanchiment d'argent, sont soumis à la loi les intermédiaires financiers qui ont leur siège en Suisse ou qui ont leur siège à l'étranger mais occupent du personnel en Suisse pouvant conclure pour eux des affaires ou les engager juridiquement en Suisse ou depuis la Suisse.

Dans un cas particulier, l'Autorité de contrôle a été amenée à constater l'assujettissement d'une société à la loi sur le blanchiment d'argent en application de cette décision de principe. La décision du cas d'espèce fait l'objet d'un recours qui n'a pas encore été tranché.



2.3.4 Précisions relatives aux opérations de crédits

Par décision de principe publiée en mars 2003, l'Autorité de contrôle a défini la notion de crédit ainsi que certaines activités de financement assimilées au crédit qui sont assujetties à la loi sur le blanchiment d'argent (cf. Rapport annuel 2003 de l'Autorité de contrôle, ch. 2.3.7).

En été 2004, l'Autorité de contrôle a précisé sa pratique en ce qui concerne les contrats de crédit entre un actionnaire et sa société.

L'Autorité de contrôle a fixé deux critères cumulatifs permettant d'exclure du champ d'application de la loi sur le blanchiment d'argent ce type de crédit: lorsqu'un actionnaire détient la majorité absolue des voix d'une part ainsi que la majorité absolue du capital-actions de la société d'autre part. Si les deux conditions précitées sont remplies, les fonds destinés au remboursement ne sont pas considérés comme des valeurs patrimoniales de tiers. Cette exception est applicable aux crédits accordés par la société à l'actionnaire ainsi qu'à ceux accordés par celui-ci à sa société.

Le capital-participation n'est pas pris en compte dans le calcul des deux critères précités, du fait que les bons de participation émis n'accordent pas le droit de vote à leur titulaire. De même, les conventions d'actionnaires portant sur l'exercice du droit de vote ne modifient pas les voix ni le capital-actions, de sorte qu'il n'y a pas lieu de les prendre en compte.

Cette exception à l'assujettissement trouve également application pour d'autres types de sociétés que la société anonyme, mais sous certaines réserves. Tel est le cas pour la société à responsabilité limitée quand un associé dispose de la majorité absolue des parts sociales et pour la société en nom collectif lorsqu'un associé qui détient la majorité absolue de l'actif social détient également la majorité absolue des voix aux termes du contrat de société.

Cette exception à l'assujettissement ne s'applique par contre ni aux sociétés coopératives ni aux fondations, du fait que leurs structures ne permettent pas, de par leur nature, la détention d'une majorité absolue.

Quant à la raison individuelle, les relations de crédit entre celle-ci et son titulaire, propriétaire de l'entreprise, ne constituent en aucun cas une intermédiation financière, étant donné qu'il y a identité économique et juridique entre le patrimoine du propriétaire de l'entreprise et celui de la raison individuelle.

2.3.5 Services fournis dans le domaine du trafic des paiements dans des secteurs spécifiques

L'Autorité de contrôle a examiné plus avant les relations contractuelles entre un intermédiaire et les parties impliquées dans le secteur des assurances, dans celui du commerce d'objets d'art, d'antiquités et d'immeubles ainsi que pour les avocats et notaires, étant entendu que la simple activité d'intermédiaire dans le cadre d'une opération commerciale sans lien aucun avec les transactions financières n'est pas assujettie à la loi sur le blanchiment d'argent.

Le message relatif à la loi sur le blanchiment d'argent exclut expressément du champ d'application de la loi le commerce d'immeubles, d'antiquités, d'objets d'art et de chevaux, à savoir la cession effective de ces objets. Cependant, lorsqu'un tiers joue le rôle d'intermédiaire entre l'acheteur et le vendeur dans les transactions financières en rapport avec ces cessions et prend en sa possession soit physiquement soit par le biais d'un compte de passage des valeurs pour les transférer à un tiers, ou, au nom et sur ordre du propriétaire, ordonne ou effectue au moyen d'une procuration un transfert ou un virement de ces valeurs, il doit être qualifié d'intermédiaire financier.

Dans les domaines susmentionnés et d'une manière générale, le fait d'agir en tant qu'intermédiaire au nom et pour le compte d'un mandant qui est le créancier du montant en cause n'est pas considéré comme une intermédiation financière.

Par contre, si le transfert de valeurs se fait au nom et pour le compte du débiteur, auteur du versement, il y a, en règle générale, intermédiation financière. En outre, si l'intermédiaire opère sur ordre des deux parties, à savoir sur ordre du débiteur et du créancier, et joue le rôle d'office de dépôt fiduciaire du prix d'acquisition, il ne s'agit pas exclusivement d'une situation d'encaissement mais d'une activité d'intermédiaire financier.

Au regard de cette pratique, le courtier ou l'intermédiaire entre une institution d'assurances et un assuré qui opère au nom et sur ordre de celui qui effectue le paiement fournit des services d'intermédiaire financier. Il en va de même de l'antiquaire ou du galeriste qui vend ou acquiert des objets au nom et pour le compte d'un tiers et qui reçoit le paiement du prix d'achat, ou encore qui aide à transférer ledit paiement à un tiers, quel que soit le moyen utilisé pour le règlement des transactions (comptes de passage, espèces, etc.), pour au-



tant qu'il agisse au nom et pour le compte de l'auteur du versement, en général l'acheteur. Le courtier et le commissaire-priseur jouant le rôle d'intermédiaire ne sont par contre pas qualifiés d'intermédiaires financiers lorsqu'ils agissent sur la base d'un mandat de recouvrement pour le compte du vendeur.

Concernant la gestion de biens immobiliers, l'Autorité de contrôle a exclu du champ d'application de la loi, outre le recouvrement de créances pour le compte du propriétaire (loyers, fermages, etc.), toutes les activités directement liées à l'administration classique d'immeubles. Elle a ainsi dressé une liste exemplative d'opérations d'administration exclues du champ d'application de la loi, mais rappelé que, si l'administrateur d'immeubles accepte des fonds du propriétaire pour en faire la gestion ou les placer en dehors de l'activité typique d'administration d'immeubles, l'activité est qualifiée d'intermédiation financière. En outre et conformément à la pratique en vigueur, l'Autorité de contrôle a précisé qu'une société qui a pour seul actif un immeuble mais dont la gestion est confiée à un tiers doit être considérée comme une société de domicile, dont les organes sont assujettis à la loi.

Quant aux activités des avocats et notaires, l'Autorité de contrôle a rappelé la pratique et la jurisprudence constante selon lesquelles les avocats et notaires ne sont pas soumis à la loi sur le blanchiment d'argent lorsqu'ils transfèrent des fonds dans le cadre d'une de leurs activités typiques d'avocats ou notaires, spécifique à leur profession et soumise au secret professionnel. A ce titre, le fait pour un avocat ou un notaire d'utiliser le formulaire R des banques pour effectuer certaines transactions, par le biais d'un compte libellé «avoirs de clients – compte de passage», constitue un indice de non-assujettissement de l'activité concernée.

2.3.6 Texte consolidé sur la pratique de l'Autorité de contrôle

Au cours des trois dernières années, l'Autorité de contrôle a livré dans plus de 20 publications son interprétation du champ d'application de la loi sur le blanchiment d'argent dans le secteur non bancaire. Comme il était parfois malaisé de s'orienter à travers ces nombreux textes, la solution d'une publication consolidée s'est imposée.

En fin d'année 2004, l'Autorité de contrôle a donc publié un nouveau texte, complet et systématique, relatif à sa pratique. Ce document

peut être téléchargé sur le site internet de l'Autorité de contrôle, soit intégralement soit sous forme de chapitres thématiques. Il complète et remplace toutes les publications antérieures de l'Autorité de contrôle sur l'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent. Ce texte facilitera aux intéressés l'analyse de leur obligation d'assujettissement et contribuera ainsi à clarifier la situation de chacun sous l'angle de la loi sur le blanchiment d'argent.

2.3.7 Première décision de l'instance de recours sur une question d'assujettissement

En novembre 2004, le DFF a rendu sa première décision sur un recours contre une décision d'assujettissement de l'Autorité de contrôle. Le recourant a été entièrement débouté.

Il s'agissait d'une maison de prêts sur gage qui contestait son assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent. L'Autorité de contrôle avait constaté par voie de décision que l'activité d'une maison de prêts sur gage doit être qualifiée d'activité de crédit et est ainsi soumise à la loi sur le blanchiment d'argent, ce qu'a confirmé l'instance de recours.

L'instance de recours retient en particulier que l'activité de crédit se fonde sur une clause contractuelle, selon laquelle le bailleur de fonds s'engage à transférer un montant en espèces à l'emprunteur, lequel s'engage à rembourser ledit montant avec intérêts. La notion de crédit inclut donc aussi les prêts. L'instance de recours ajoute qu'il y a intermédiation financière indépendamment du fait que les crédits octroyés proviennent d'un refinancement donné par des banques ou des tiers, ou des fonds propres de l'intermédiaire financier. Elle en conclut que le prêt sur gage constitue une activité de crédit assujettie au sens de la loi sur le blanchiment d'argent, même si l'art. 2 al. 3 let. a LBA ne le mentionne pas expressément.

Il ressort encore de cette décision que, dans la mesure où l'assujettissement découle de la loi, il importe peu que l'exercice de l'activité concernée présente un risque de blanchiment de manière générale ou dans le cas particulier. En outre, l'activité de la maison de prêts sur gage, bien qu'étant sujette à autorisation sur le plan cantonal, n'est pas un acte souverain de l'Etat qui échapperait à un assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent.



L'instance de recours relève par ailleurs que l'obligation d'assujettissement découle de l'art. 2 al. 3 LBA, et donc que le fait que, selon certaines dispositions, les obligations d'identification n'existent qu'au-delà de certains valeurs-seuil n'a aucune influence sur l'assujettissement de principe d'une activité.

La décision du DFF n'a pas été attaquée et est donc entrée en force.

2.4 Décisions de principe de l'Autorité de contrôle sur des questions d'interprétation

La nouvelle ordonnance sur le blanchiment d'argent entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 a suscité de nombreuses questions d'interprétation.

2.4.1 Conditions d'indépendance pour les responsables des contrôles internes

La personne chargée des contrôles internes au sens de l'art. 39 OBA AdC a pour tâche de «surveiller le respect des obligations fixées aux art. 3 à 11 LBA et dans la présente ordonnance». Elle doit en particulier contrôler si le service de lutte contre le blanchiment d'argent a rempli correctement ses fonctions, et si l'organe de direction à son plus haut niveau a, dans les décisions qu'il a prises, respecté les dispositions de la loi sur le blanchiment d'argent et de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent, par exemple en matière de relations d'affaires comportant des risques accrus, de rupture de la relation d'affaires ou de communication.

Pour pouvoir exercer correctement sa fonction, la personne chargée des contrôles internes doit dès lors être indépendante des personnes qu'elle est chargée de surveiller, et n'être pas intervenue dans les dossiers et les décisions qu'elle doit examiner; cette personne ne peut pas contrôler des décisions auxquelles elle a pris part.

Par conséquent:

- La fonction de responsable des contrôles internes ne peut être remplie par une personne qui appartient à l'organe de direction à son plus haut niveau, à moins que celle-ci s'abstienne de toute décision dans le domaine de la loi sur le blanchiment

d'argent qu'elle serait susceptible de devoir contrôler par la suite.

- La personne responsable des contrôles internes peut être la même personne que le service de lutte contre le blanchiment d'argent si elle n'appartient pas à l'organe de direction à son plus haut niveau.

2.4.2 Critère des cinq collaborateurs LBA

Dans sa nouvelle ordonnance sur le blanchiment d'argent, l'Autorité de contrôle a introduit, en faveur des intermédiaires financiers de taille réduite, certains allègements portant sur les mesures organisationnelles. Ces allègements valent pour les intermédiaires financiers dont la taille ou l'organisation permettent une bonne vue d'ensemble, et se fondent sur la constatation que dans ces cas, aux yeux de l'Autorité de contrôle, il n'est pas nécessaire, pour que le but de la loi sur le blanchiment d'argent soit atteint, que toutes les mesures organisationnelles normalement requises soient mises en place.

Ainsi, les intermédiaires financiers qui n'emploient pas plus de cinq collaborateurs exerçant une activité assujettie à la loi sur le blanchiment d'argent sont dispensés d'édicter des directives internes sur la mise en œuvre des obligations de diligence et de désigner une personne en charge des contrôles internes.

A propos du critère des cinq collaborateurs LBA, la question se pose de savoir qui, au sein du personnel des intermédiaires financiers, doit être compté parmi les collaborateurs exerçant une activité assujettie à la loi sur le blanchiment d'argent. Pour juger si un collaborateur exerce une activité assujettie, il est nécessaire de déterminer en premier lieu si, dans le cadre de son activité, le collaborateur doit mettre en œuvre les obligations de diligence au sens de la loi sur le blanchiment d'argent. Le collaborateur concerné doit ainsi, dans le cadre du travail qui lui est assigné et dans son activité quotidienne, assumer une responsabilité dans l'observation et la mise en œuvre des obligations de diligence. Dans chaque cas concret, on se basera sur le cahier des charges pour établir si un collaborateur exerce une activité assujettie à la loi sur le blanchiment d'argent, respectivement s'il joue un rôle dans le cadre de la mise en œuvre des obligations de diligence. Toutes les personnes s'occupant de l'administration et de la direction de la société, ainsi que les personnes bénéficiant de procurations, d'un droit de signature ou d'un pouvoir de décision, comptent en principe comme collaborateurs LBA. A cet effet, on peut consulter



l'extrait du registre du commerce de l'intermédiaire financier. Par contre, les collaborateurs exécutant des travaux purement administratifs (secrétariat, back-office) ne sont pas considérés comme des collaborateurs LBA.

Pour déterminer le nombre des collaborateurs LBA, seul le nombre des personnes employées compte, indépendamment de leur taux d'occupation. L'ordonnance sur le blanchiment d'argent n'opère ainsi aucune distinction entre les employés à plein temps et ceux à temps partiel. Cela tient notamment au fait que, pour les employés à temps partiel, la possibilité d'information et de contrôle concernant l'application et l'observation des obligations de diligence est généralement moins garantie, en raison de la présence réduite au travail.

2.4.3 Obligation de conservation en cas de cession du mandat

En vertu de l'art. 7 LBA, l'intermédiaire financier doit conserver les documents relatifs aux transactions effectuées ainsi qu'aux clarifications requises de manière à pouvoir satisfaire, dans un délai raisonnable, aux éventuelles demandes d'informations ou de séquestre présentées par les autorités de poursuite pénale, et ceci pour une durée de 10 ans après la cessation de la relation d'affaires ou après la fin de la transaction.

Le cédant n'est pas expressément obligé de conserver lesdits documents chez lui. En cas de cession de mandat, la totalité des documents visés aux art. 7 LBA ainsi que 34 et 35 OBA AdC peuvent être transmis au nouvel intermédiaire financier sans qu'une copie soit conservée par le cédant, pour autant que ce dernier puisse en tout temps les mettre à disposition de l'Autorité de contrôle ou d'un tiers désigné par celle-ci, et soit à même de donner suite à une demande d'information ou de saisie des autorités de poursuite pénale dans un délai raisonnable.

Le transfert de l'ensemble de la documentation relative au mandat cédé n'est possible qu'à la condition que le nouvel intermédiaire financier soit également affilié auprès d'un OAR ou autorisé par l'Autorité de contrôle. Les documents doivent en outre être conservés en Suisse. Enfin, la responsabilité de la bonne conservation de la documentation revient au nouvel intermédiaire financier.

2.4.4 Vérification de l'identité de la partie contractante et de l'ayant droit économique pour les sociétés d'investissement

Les sociétés d'investissement sont des intermédiaires financiers au sens de la loi sur le blanchiment d'argent. L'identification de leurs cocontractants est toutefois réglée de manière particulière. En effet, le cocontractant est l'actionnaire et celui-ci peut acheter et vendre ses actions sans que la société ne participe à cette transaction ce qui se produit dans la majorité des cas. La société devrait pourtant connaître ses actionnaires, pour le moins ceux qui peuvent exercer une influence sur elle.

La procédure d'identification est, dans une certaine mesure, facilitée pour les sociétés dont les actions sont traitées par des intermédiaires financiers soumis à la loi sur le blanchiment d'argent. Dans un tel cas, on peut admettre que ces intermédiaires financiers sont les cocontractants et leurs clients les ayants droit économiques des actions de la société. Lorsque le cocontractant est un intermédiaire financier, les simplifications en matière d'identification prévues par plusieurs dispositions d'exécution de la loi sur le blanchiment d'argent sont applicables. Si une société effectue une vente directe de titres ou si un actionnaire fait valoir des droits quels qu'ils soient, il importe de procéder à une identification complète du client final et non pas uniquement de l'intermédiaire financier qui agit pour son compte.

La loi sur les bourses prévoit de son côté que «quiconque directement, indirectement ou de concert avec des tiers, acquiert ou aliène pour son propre compte des titres d'une société ayant son siège en Suisse et dont au moins une partie des titres sont cotés en Suisse, et dont la participation, à la suite de cette opération, atteint, dépasse ou descend en dessous des seuils de 5, 10, 33 1/3, 50 ou 66 2/3 pour cent des droits de vote, qu'il soit habilité à en faire usage ou non, doit en informer la société et les bourses où les titres sont cotés». Ainsi, les sociétés cotées en bourse sont en possession d'informations sur les personnes dont les droits de vote dépassent le seuil de 5 pour cent, ce en raison de l'obligation de déclarer prévue par la loi sur les bourses. L'Autorité de contrôle part du principe que, dans de tels cas, la société dispose des informations nécessaires sur le client final, même si la transaction a été effectuée par l'entremise d'un intermédiaire financier. Cette réglementation s'applique également aux sociétés non cotées en bourse puisque celles-ci doivent respecter les obligations de diligence et identifier le client final, au



moins pour les personnes dont les droits de vote dépassent le seuil de 5 pour cent.

l'art. 13 al. 2 OBA AdC. L'Autorité de contrôle se réserve toutefois la possibilité de revenir sur cette interprétation si des développements futurs sur le plan international devaient l'exiger.

2.4.5 Qualification des ordres de paiement à destination de la Principauté du Liechtenstein

La Recommandation Spéciale VII du GAFI sur le financement du terrorisme exige que les virements électroniques de fonds incluent des renseignements précis sur le donneur d'ordre (nom et numéro de compte, ou nom et numéro d'identification, et adresse) tout au long de la chaîne de paiement.

Pour les virements électroniques nationaux, la note interprétative à la Recommandation Spéciale VII prévoit un régime allégé, selon lequel les données personnelles peuvent être remplacées par un moyen d'identification unique, à condition que celui-ci permette de remonter jusqu'au donneur d'ordre et que l'information soit rendue disponible dans les trois jours à l'institution financière du bénéficiaire et aux autorités compétentes.

L'art. 13 OBA AdC précise les modalités de mise en œuvre de cette recommandation du GAFI. Selon l'art. 13 al. 2 OBA AdC, l'intermédiaire financier peut renoncer à faire figurer les indications précitées relatives au donneur d'ordre pour des motifs légitimes.

Il s'est posé la question de savoir si les ordres de paiement suisses à destination de la Principauté du Liechtenstein peuvent être qualifiés de virements nationaux et bénéficier ainsi du régime allégé.

En accord avec la CFB, dont l'ordonnance sur le blanchiment comporte un article identique à l'art. 13 OBA AdC, l'Autorité de contrôle a décidé que les virements vers le Liechtenstein pouvaient être traités de la même façon que ceux qui sont effectués à l'intérieur du pays.

Cette clause d'exception en faveur des virements effectués depuis la Suisse vers le Liechtenstein correspond à la tendance actuelle à l'étranger, notamment pour les paiements réalisés au sein de l'UE. Comme les autorités de poursuite pénale liechtensteinoises peuvent obtenir relativement facilement, par le biais de l'entraide judiciaire, les informations relatives au donneur d'ordre lors de paiements effectués par des intermédiaires financiers depuis la Suisse vers le Liechtenstein, il est justifié de considérer comme remplie la condition de la présence de « motifs légitimes » figurant à



3 Relations avec les organismes d'autorégulation (OAR)

3.1 Bilan de l'autorégulation

Conformément au souhait du législateur, la mise en œuvre pratique de la loi sur le blanchiment d'argent, édictée en 1997, relève dans le secteur non bancaire de l'autorégulation en premier chef, et non des services étatiques. Après cinq ans d'expérience, il était temps de tirer un bilan du système d'autorégulation dans le cadre de la lutte anti-blanchiment dans le secteur non bancaire depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le blanchiment d'argent. Le rapport établi pendant l'année 2004 par l'Autorité de contrôle présente les caractéristiques des OAR reconnus et les aires dans lesquelles certains d'entre eux ont rencontré des problèmes lors de la mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent, et procède à une ébauche de comparaison entre la surveillance exercée par les OAR et celle exercée par l'Autorité de contrôle. Une autre section du rapport présente les mesures prises par l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne dans certains domaines du secteur non bancaire afin de prévenir les risques de blanchiment d'argent et procède à des comparaisons avec le système helvétique.

En ce qui concerne l'activité des OAR, certains ne remplissaient pas entièrement au départ leur mission de surveillance dans la lutte préventive contre le blanchiment d'argent, et ont eu, par exemple, du retard dans le traitement des rapports de révision. Mais ces défauts ont tous été corrigés dans l'intervalle. En revanche, la comparaison entre les intermédiaires financiers affiliés à un OAR et ceux qui relèvent de la surveillance directe de l'Autorité de contrôle ne révèle que des différences minimales sur le plan de la concrétisation des obligations de diligence. En outre, les OAR ont pu traiter la plupart des demandes d'affiliation en 2000 et 2001, alors que l'Autorité de contrôle n'a délivré qu'en décembre 2001 ses premières autorisations. Par conséquent, les OAR ont pu accomplir plus tôt que l'Autorité de contrôle leurs autres tâches de surveillance, comme le contrôle des intermédiaires financiers et la prise de sanctions en cas de violation des obligations.

Il ressort des comparaisons internationales que les mesures suisses sont en général plus percutantes. Par exemple, ce n'est qu'en Suisse que les avocats ont besoin d'une autorisation

spéciale pour agir en tant qu'intermédiaire financier. Ils ne font par ailleurs l'objet d'aucun contrôle systématique dans les pays examinés. Bien que l'ensemble des ordres juridiques sanctionne les violations des obligations de diligence commises par les gérants de fortune, les agents de change et les avocats, on constate qu'au contraire de la Suisse, peu de sanctions formelles ont été prises. Le rapport dresse ainsi un bilan positif de la mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent par le biais de l'autorégulation et arrive à la conclusion que les moyens de surveillance inscrits dans la loi sont en principe suffisants. L'intervention du législateur ne s'impose que dans un domaine: l'échange d'informations.

3.2 Concept de révision basé sur les risques

En réponse à la demande d'un cycle de révision personnalisé, basé sur les risques, l'Autorité de contrôle a édicté des directives établissant un standard minimum pour un tel concept de révision. Même si ces directives n'ont qu'une valeur de modèle pour l'approbation des modifications réglementaires que devront opérer les OAR, ceux-ci ont été invités à s'exprimer lors de la consultation. Les critères essentiels retenus pour le nouveau concept sont les suivants:

- Le rythme de contrôle oscille entre un an et trois ans au maximum, selon les risques que présente l'intermédiaire financier concerné.
- Le membre doit avoir fait l'objet d'au moins deux révisions sur place, avant que l'OAR ne puisse procéder à une classification des risques présentés par celui-ci.

Plus la durée du cycle de révision est longue, plus les OAR auront besoin de connaissances approfondies sur leurs membres, et plus le système de classification des risques devra satisfaire à des exigences élevées.

Le risque est déterminé sur la base des critères fixés dans le concept de révision. Ces critères doivent être transparents et adéquats. Après chaque révision sur place, l'OAR est tenu de revoir son évaluation du risque présenté par l'intermédiaire financier. De même, il doit s'assurer d'être informé de tout changement notable de la situation des intermédiaires financiers entre deux révisions, de manière à pouvoir prendre les mesures qui s'imposent. Par ailleurs, l'OAR doit garantir, même en présence d'un cycle de révision pluriannuel, que



l'ensemble de la période à compter de la précédente révision fasse l'objet d'un contrôle. Les OAR demeurent en principe obligés de soumettre leurs membres à une révision annuelle. S'ils souhaitent adopter un autre rythme de révision, ils doivent adapter leurs règlements en conséquence et les transmettre à l'Autorité de contrôle pour approbation. Plusieurs OAR ont déjà fait usage de cette possibilité.

3.3 Cessation de l'activité d'OAR de la Chambre fiduciaire suisse

En été 2004, l'Autorité de contrôle a pris note avec regret de la décision de la Chambre fiduciaire de cesser son activité d'OAR au 31 décembre 2004. Cette association professionnelle entend se concentrer à l'avenir sur ses activités de base que sont l'expertise comptable et le conseil en fiscalité. D'où l'abandon de son activité de surveillance dans le domaine de la loi sur le blanchiment d'argent. La Chambre fiduciaire et l'Autorité de contrôle ont planifié et réalisé en étroite collaboration les démarches nécessaires. En été 2004, la Chambre fiduciaire a informé ses membres et le public, d'entente avec l'Autorité de contrôle. Afin de garantir une transition sans heurt de l'OAR de la Chambre fiduciaire à un autre organisme de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et d'éviter toute faille dans la surveillance, un accord de reprise a été passé avec l'OAR VQF et des négociations ont été entreprises avec d'autres OAR. L'Autorité de contrôle a accompagné les travaux de cessation d'activité et a procuré aux responsables soutien et conseils. Elle s'est ainsi assurée, avec le concours de l'OAR, que le mandat légal de procéder à une surveillance irréprochable des quelque 400 intermédiaires affiliés soit respecté jusqu'à la cessation d'activité de l'OAR de la Chambre fiduciaire, soit jusqu'à l'affiliation de ses anciens membres à un autre OAR ou à l'octroi d'une autorisation de l'Autorité de contrôle.

3.4 Rapports annuels des OAR

Tous les OAR ont dû à nouveau remettre un rapport annuel au cours de l'année 2004. L'Autorité de contrôle a analysé ces divers rapports et fait part des résultats de ses analyses aux OAR concernés. Les rapports annuels sont établis sur la base d'un rapport annuel type, ce qui facilite le travail des OAR et simplifie grandement la comparaison entre les divers rap-

ports annuels ainsi qu'entre les événements intervenus dans chaque OAR.

Le rapport annuel a fait ses preuves comme instrument de surveillance, à côté des révisions. Plus encore que ces dernières, il donne à l'Autorité de contrôle une vue d'ensemble des activités déployées par les OAR. L'Autorité de contrôle s'y référera par exemple, au titre de son activité de surveillance, pour se faire une impression générale du fonctionnement des OAR. Les défauts et les interventions nécessaires se repèrent d'une part plus aisément. On peut d'autre part lire dans les rapports les développements positifs et la mise en œuvre de mesures d'amélioration au sein des OAR. En outre, les renseignements figurant dans les rapports annuels antérieurs ont leur importance, par exemple en cas de procédure éventuelle contre un OAR qui n'aurait pas respecté ses promesses. Le rapport annuel permet par ailleurs de vérifier si les OAR se sont acquittés de toutes leurs obligations. En effet, il aide à identifier les incohérences éventuelles entre les comptes rendus réguliers de l'OAR et le rapport annuel. Comme le rapport doit respecter des contraintes matérielles, l'Autorité de contrôle peut procéder à une comparaison des OAR et de leurs activités, et intervenir de manière ciblée en cas de problème. Enfin, les données figurant dans les rapports annuels sont exploitées à des fins statistiques. De cette manière, l'Autorité de contrôle peut accéder aux demandes de renseignements d'autres autorités ou organisations. Les rapports annuels des OAR ont également constitué une source importante dans le cadre du bilan de l'autorégulation établi en 2004 (cf. ch. 3.1 ci-devant).

3.5 Révision des OAR

Etant donné que le terme des exercices annuels ne coïncide pas toujours entre les OAR, les échéances pour procéder à la révision des OAR ont été prolongées jusqu'au début de l'année civile suivant l'année de la révision, de sorte que la période révisée s'étend à 15 mois. Cette mesure a fait ses preuves, et permet notamment d'inclure les comptes annuels des OAR dans l'activité de contrôle. Toutes les révisions se sont déroulées dans un climat de bonne coopération. Les organes impliqués des OAR ont en outre fait preuve d'une diligence particulière pour corriger les défauts constatés et mettre en œuvre les améliorations recommandées. La durée des révisions effectuées a été adaptée aux progrès réalisés dans l'élimination des défauts.



Parmi les objets de la révision, les contrôles ont porté en particulier sur les améliorations qui ont été apportées aux défauts constatés ces deux dernières années. Chez certains OAR, l'examen a porté sur la mise en œuvre des mesures ordonnées et des modifications de règlements ou statuts approuvées par l'Autorité de contrôle. Quant aux thèmes propres à chaque OAR, ils ont conduit à formuler des critiques sur les contrôles a posteriori et le respect des délais accordés aux intermédiaires financiers affiliés pour rectifier les manquements qui avaient été relevés lors de leur révision. En outre, l'Autorité de contrôle a parfois dû rappeler qu'il n'est pas de la compétence de l'organe de révision, mais de celle de l'OAR, de prescrire des mesures. Dans certains cas, le contrôle matériel des intermédiaires financiers n'a pas reçu, de la part de l'OAR, toute l'attention nécessaire et la valeur informative des rapports de révision doit être améliorée. A cet égard, l'organe de révision est tenu de signaler dans son rapport tous les défauts qu'il constate sans exception. La révision LBA se distingue sur ce point des révisions faites selon le droit des sociétés, où prévaut le principe du caractère significatif.

3.5.1 Contrôle des défauts constatés l'année précédente

Les révisions menées jusqu'ici auprès de la majorité des OAR ont permis de constater que la plupart des défauts relevés l'année précédente ont pu être corrigés. Dans quelques cas, après avoir garanti aux OAR concernés le droit d'être entendus, l'Autorité de contrôle a ordonné des mesures dont la mise en œuvre n'est pas encore achevée. Dans un cas enfin, une procédure de recours est pendante.

3.5.2 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. Une exception existe désormais, avec les concepts de révision basés sur les risques. La révision a pour objet de contrôler le respect des obligations de diligence, concrétisées dans le cadre des règlements, et de l'obligation de communiquer. A ce propos, on constate qu'une partie des OAR ont repris telles quelles dans leur règlement révisé des dispositions de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 et qui s'adresse aux intermédiaires financiers

directement soumis à l'Autorité de contrôle, ou des dispositions de la nouvelle ordonnance de la CFB sur le blanchiment d'argent, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2003. Il en résulte une uniformisation de l'interprétation du droit et de son application. Comme cela a déjà été relevé lors du précédent rapport annuel, certains OAR doivent encore améliorer le traitement des rapports de révision et le contrôle des délais qu'ils fixent aux intermédiaires financiers pour éliminer les défauts qui ont été constatés. Dans quelques cas, la planification des révisions établie par l'OAR a fait l'objet de critiques.

De façon générale, les divers modèles de révision, dont certains prévoient que l'OAR ou les intermédiaires financiers affiliés mandatent une société de révision reconnue et d'autres confient les révisions à des réviseurs internes à l'OAR, ont cependant fait leurs preuves.

3.6 Mise en œuvre du règlement type pour la transmission de fonds et de valeurs

En ce qui concerne la transmission de fonds et de valeurs depuis la Suisse vers l'étranger, qui constitue une opération de caisse avec risque de blanchiment accru, l'Autorité de contrôle a élaboré un règlement type qui reprend le texte de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 et se réfère, pour la définition du champ d'application, à la «Recommandation Spéciale VI – Remise de fonds alternative» du GAFI. En 2004, tous les OAR concernés ont procédé aux adaptations correspondantes de leurs règlements et ont ainsi introduit pour le 1^{er} janvier 2005 au plus tard, soit dans le délai accordé par l'Autorité de contrôle, les obligations de diligence renforcées. Désormais, le cocontractant donneur d'ordre doit être identifié dans chaque cas; l'intermédiaire financier est tenu de spécifier pour tout virement effectué vers l'étranger le nom, le numéro de compte ou d'identification ainsi que le domicile du cocontractant donneur d'ordre; l'intermédiaire financier doit toujours se procurer une déclaration relative à l'ayant droit économique. En outre, les transactions dont le montant est égal ou supérieur à CHF 5000.- sont soumises à l'obligation particulière de clarification au sens de l'art. 6 LBA. Dans de tels cas, l'intermédiaire financier est tenu d'enregistrer au moins le nom, le prénom et l'adresse du destinataire lors de l'entrée en relation d'affaires avec le cocontractant.



3.7 Conférence de coordination

La conférence de coordination, devenue un événement incontournable de la collaboration entre l'Autorité de contrôle et les OAR reconnus par elle, a été organisée le 1^{er} décembre 2004. Selon le vœu des OAR, des workshops ont été organisés autour de quatre thèmes différents, ce qui a permis aux OAR de discuter entre eux et avec les représentants de l'Autorité de contrôle. Les participants ont ainsi été amenés à exposer leurs attentes quant à la collaboration avec l'Autorité de contrôle, à comparer la garantie d'une activité irréprochable selon la loi sur le blanchiment d'argent et selon la loi sur les banques, à discuter de l'admissibilité des échanges d'informations et du transfert de savoir-faire entre les OAR et l'Autorité de contrôle et à débattre enfin des exigences requises pour garantir une qualité de surveillance élevée. Les résultats des discussions au sein des groupes ont ensuite été présentés à tous les participants. A l'issue de la journée, une information en primeur a été donnée sur les résultats du projet de bilan de l'autorégulation (cf. ch. 3.1 ci-devant). L'écho favorable rencontré par les conférences de coordination organisées jusqu'ici montre clairement que cette manifestation annuelle n'est pas seulement appréciée comme plate-forme d'échange d'opinions et d'informations, mais qu'elle tend lentement mais sûrement à s'institutionnaliser.

3.8 Participation au Forum des OAR

Comme les années précédentes, l'Autorité de contrôle a participé activement en 2004 aux travaux du Forum des OAR, aux côtés des autres autorités de surveillance, du MROS et de l'Association suisse des banquiers. Cette enceinte de discussion, d'échange d'expériences et d'informations a permis à l'Autorité de contrôle de transmettre des informations, notamment sur des questions d'assujettissement, sur la comptabilité analytique nécessaire au prélèvement de la taxe de surveillance, sur le cycle de révision basé sur les risques ainsi que sur les prochaines opérations de relations publiques de l'Autorité de contrôle. A cet égard, l'institutionnalisation du Forum s'avère un facteur de coordination entre les OAR, les autorités de surveillance et le MROS, et procure une meilleure vue d'ensemble des développements dans le domaine de l'autorégulation.



4 Intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle

4.1 Mise en œuvre de la nouvelle ordonnance de l'Autorité de contrôle sur le blanchiment d'argent

L'ordonnance 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 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Il s'agit d'une révision complète des normes régissant les obligations des intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle. L'essentiel des dispositions de l'ordonnance ont été appliquées dès son entrée en vigueur. Toutefois, les dispositions transitoires fixaient à l'intermédiaire financier un délai au 31 décembre 2004 pour adapter son organisation interne aux nouvelles exigences. Après avoir publié le texte de cette ordonnance en décembre 2003, l'Autorité de contrôle a consacré l'année 2004 à expliquer l'ordonnance auprès du cercle des personnes concernées.

Afin d'assurer la diffusion et la mise en œuvre de l'ordonnance, l'Autorité de contrôle a effectué un travail de présentation considérable:

- Sitôt publiée, l'ordonnance a été diffusée par courrier électronique à toutes les personnes inscrites sur la mailing list de l'Autorité de contrôle.
- Une lettre a été envoyée au début du mois de février à l'ensemble des intermédiaires financiers directement soumis. Elle leur précisait en particulier leurs nouvelles obligations organisationnelles (catégorisation des risques, directives internes) et les délais dans lesquels elles devaient être exécutées.
- L'ordonnance a fait l'objet d'un cours de base organisé dans les trois régions linguistiques du pays à l'intention des intermédiaires financiers directement soumis; ce cours a également été suivi par un public plus large (cf. ch. 9.3 ci-après).
- Plus généralement, la nouvelle ordonnance a été présentée en détail lors de divers séminaires organisés soit par les OAR, soit par d'autres institutions ou sociétés du marché.
- Enfin, à l'occasion de chaque procédure d'autorisation, l'Autorité de contrôle a rendu

le requérant attentif à ses nouvelles obligations organisationnelles.

Parallèlement, un travail important d'explication et d'interprétation a été accompli, soit à l'occasion de demandes écrites ou orales des intermédiaires financiers directement soumis, soit par des précisions publiées sur le site internet (cf. ch. 2.5.1 à 2.5.3 ci-devant).

Enfin, en janvier 2004, les instruments, documents et procédures internes de l'Autorité de contrôle ont été remaniés et adaptés. En particulier, la procédure d'examen des demandes d'autorisation d'exercer leur activité déposées par les intermédiaires financiers a été simplifiée.

4.2 Résultat de l'analyse des rapports de révision

Après deux ans d'expérience dans l'analyse des rapports de révision, l'Autorité de contrôle est à même de dégager certains manques récurrents et de tirer quelques enseignements d'ordre général des résultats des révisions menées auprès des intermédiaires financiers directement soumis:

- La procédure de vérification de l'identité du cocontractant est généralement bien mise en pratique par les intermédiaires financiers. On constate toutefois que les formalités d'identification ne respectent pas toujours les exigences légales.
- On constate souvent que l'intermédiaire financier connaît bien la situation personnelle et patrimoniale de son client, mais que ces indications ne sont pas mises par écrit ni documentées, de sorte que leur existence n'est pas contrôlable par le réviseur.
- Dans le domaine des opérations de caisse, la procédure d'identification de l'ayant droit économique est parfois oubliée, notamment dans les cas où l'intermédiaire financier dispose d'un fichier où il compile les documents d'identification de ses clients habituels.
- Beaucoup de rapports de révision s'expriment de manière trop superficielle, voire règlent par la mention «non applicable» l'obligation de clarification. On constate de manière générale que la révision ne semble pas accorder à cette obligation de diligence toute l'importance qu'elle devrait avoir.



- Les obligations organisationnelles sont en général bien respectées. Toutefois, la révision est encore trop souvent l'occasion de constater que l'intermédiaire financier a apporté à son organisation des modifications qu'il a omis d'annoncer à l'Autorité de contrôle, contrairement à son obligation.
- De nombreux rapports de révision n'ont pas été remis dans le délai légal.

4.3 Mesures et sanctions

L'éventail des mesures mises à la disposition de l'Autorité de contrôle pour rétablir la légalité est fixé à l'art. 20 LBA ainsi que dans la jurisprudence du Tribunal fédéral. Le retrait de l'autorisation d'exercer l'activité d'intermédiaire financier, qui constitue l'*ultima ratio*, ne vise que les manquements graves aux obligations de diligence qui compromettent le respect des conditions d'octroi de l'autorisation. Dans les cas moins graves de violation des obligations des intermédiaires financiers, l'Autorité de contrôle peut ordonner toutes les mesures dont disposent aussi les autorités de surveillance instituées par des lois spéciales.

Ainsi, en 2004, se fondant sur les rapports de révision, l'Autorité de contrôle a pris à l'égard de plusieurs intermédiaires financiers différentes mesures propres à rétablir la légalité. Dans les cas de peu de gravité, ces mesures ont pris la forme d'un courrier invitant l'intermédiaire financier à remédier aux manquements relevés. En présence de violations plus importantes des obligations de diligence, une décision formelle a été dûment notifiée à l'intermédiaire financier. Les mesures suivantes ont été le plus souvent ordonnées par l'Autorité de contrôle: blâme, injonction d'apporter des modifications à l'organisation interne ou de confier les contrôles internes à une personne externe à la société, précision des modalités d'intervention de la personne chargée des contrôles internes, fixation de délais pour remédier aux manquements relatifs à la mise en œuvre des obligations de diligence ou pour soumettre à l'approbation de l'Autorité de contrôle des directives internes et enfin exécution de révisions extraordinaires afin de contrôler la bonne et complète exécution des mesures ordonnées. Certaines décisions de l'Autorité de contrôle étaient par ailleurs assorties de la menace d'une amende au sens de l'art. 38 LBA en cas d'insoumission à ces dernières.

4.4 Refus de l'autorisation d'exercer en tant qu'intermédiaire financier

En avril 2004, l'Autorité de contrôle a rendu une décision de refus de l'autorisation d'exercer une activité en tant qu'intermédiaire financier suite au dépôt d'une requête faite par une personne physique désirant assujettir sa raison individuelle directement à l'Autorité de contrôle.

Le refus de l'autorisation d'exercer prononcé par l'Autorité de contrôle était motivé par le fait que l'unique acteur au sein de la requérante, et la seule personne à pouvoir engager celle-ci par sa signature, faisait l'objet d'une inculpation pour défaut de vigilance en matière d'opérations financières au sens de l'art. 305^{ter} CP. Les faits qui lui étaient reprochés s'étaient déroulés dans un passé proche et lui avaient valu d'être licencié par son précédent employeur. Ils étaient en outre directement liés à la loi sur le blanchiment d'argent.

Les faits ressortant du dossier pénal et les explications données par le requérant ont démontré que ce dernier avait une profonde méconnaissance des dispositions fondamentales régissant la lutte contre le blanchiment d'argent et qu'il avait agi sans faire preuve de suffisamment de diligence. Dès lors, la nature de l'infraction et lesdits faits ne permettaient pas au requérant de remplir la condition d'autorisation visée à l'art. 14 al. 2 let. c LBA, à savoir la bonne réputation et la garantie du respect des obligations découlant de la loi sur le blanchiment d'argent. L'autorisation d'exercer en tant qu'intermédiaire financier a donc été refusée. Aucun recours n'a été déposé contre la dite décision.



5 Surveillance du marché

5.1 Tendances

Considérant, d'une part, que la phase de mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent – en vigueur depuis le 1^{er} avril 1998 – était terminée et compte tenu, d'autre part, que le délai imparti aux intermédiaires financiers déjà actifs pour obtenir leur autorisation d'exercer ou pour s'affilier à un OAR était écoulé depuis deux ans, l'Autorité de contrôle a sciemment intensifié la surveillance active du marché en 2004. Ainsi, le nombre de procédures ouvertes en 2004 s'est élevé à 452 au total, soit une augmentation de 74 % par rapport à 2003, où l'on en avait compté 259 (le chiffre de 245 publié dans le rapport annuel 2003 a été corrigé à la suite d'une mise à jour des statistiques).

Même si elles exerçaient illégalement leur activité d'intermédiaire financier, les sociétés contre lesquelles une procédure a été ouverte ont toutes pu régulariser leur situation en appliquant les mesures édictées par l'Autorité de contrôle, les unes obtenant une autorisation d'exercer directement de l'Autorité de contrôle, les autres s'affiliant à un OAR. Dans deux cas, la procédure ouverte par l'Autorité de contrôle a été transmise à la CFB (cf. ch. 7.2 ci-après).

Le fait que seul un nombre relativement restreint de procédures de surveillance du marché ouvertes par l'Autorité de contrôle ait débouché sur des mesures administratives coercitives rendues par voie de décision tend à montrer que les intermédiaires financiers opérant sur le marché sont désormais bien conscients de leur obligation de se soumettre à l'Autorité de contrôle ou de s'affilier à un OAR. Il a en outre été constaté que la surveillance active exercée par l'Autorité de contrôle sur la place financière pousse les sociétés d'intermédiation financière à s'annoncer spontanément et en temps utile, afin de s'affilier à un OAR ou de demander une autorisation d'exercer à l'Autorité de contrôle.

Cet effet incitatif est par ailleurs certainement destiné à s'accroître du fait qu'en 2004 l'Autorité de contrôle a procédé à davantage de dénonciations fondées sur l'art. 36 LBA et que les amendes prononcées par le DFF à la suite de ces dénonciations ont été beaucoup plus élevées que les années précédentes.

En matière de surveillance du marché, la collaboration avec les autres autorités de surveil-

lance, avec les autorités de poursuite pénale ainsi qu'avec les OAR et le MROS s'est de nouveau révélée excellente et utile à toutes les parties. A l'avenir également, l'Autorité de contrôle tentera d'intensifier cette collaboration et d'en améliorer encore l'efficacité, en s'appuyant à cet effet sur les bases légales actuelles et sur d'autres qui sont encore à adopter dans ce domaine.

5.2 Analyse statistique de la surveillance du marché

En 2004, dans le cadre de son activité de surveillance du marché, l'Autorité de contrôle a ouvert 452 procédures administratives contre des sociétés du secteur financier. Environ 45 % de ces procédures ont été lancées sur la base d'informations externes (autorités, OAR, particuliers) et les autres, soit environ 55 %, sur la base des propres recherches de l'Autorité de contrôle. Du point de vue géographique, 60 % des sociétés concernées provenaient de Suisse alémanique, 20 % de Suisse romande et 20 % du Tessin. Quant aux domaines d'activité, les gérants de fortune et les fiduciaires viennent nettement en tête avec 30 % des cas, suivis par un groupe dont les activités vont de l'octroi de crédits à l'assainissement de dettes en passant par le transfert de fonds (14 %). Le reste des procédures se répartit entre différentes autres activités du secteur financier.

La moitié des procédures ouvertes en 2004 ont pu être bouclées la même année, les frais de procédure étant mis à la charge des sociétés concernées dans neuf cas sur dix. Dans environ 45 % des procédures, il s'est avéré, une fois l'état de faits clarifié, que les sociétés examinées n'exerçaient en réalité aucune activité soumise à la loi, contrairement à ce que laissait supposer la façon dont elles se présentaient sur le marché. Dans 15 % des cas, la procédure a en outre pu être interrompue au motif qu'il s'agissait de sociétés de domicile qui, selon la pratique de l'Autorité de contrôle, sont appréhendées par le biais de leurs organes. Par ailleurs, quelque 10 % des interruptions de procédure concernaient des intermédiaires financiers qui n'exerçaient pas leur activité à titre professionnel, ne remplissant ainsi pas l'un des critères d'assujettissement. Aucune des procédures ouvertes en 2004 n'a contraint l'Autorité de contrôle à appliquer la plus radicale des mesures prévues dans le cadre de la surveillance du marché, à savoir la liquidation ou la radiation de la société en infraction. Seules 10 % des procédures bouclées en 2004 concernaient effectivement des intermédiaires



financiers opérant illégalement, mais, à la suite de l'intervention de l'Autorité de contrôle, soit ils ont pu obtenir une autorisation d'exercer en tant qu'intermédiaire financier directement soumis à ladite autorité, soit ils se sont affiliés à un OAR en cours de procédure. Toutefois, compte tenu de ce qu'il transparaît déjà des procédures non encore achevées, il est possible d'affirmer que ce pourcentage va encore augmenter pour les procédures ouvertes en 2004. Soulignons enfin que seules 2,5 % des décisions rendues en 2004 au terme des procédures de surveillance du marché ont fait l'objet d'un recours et qu'aucune des décisions rendues à ce jour par l'instance de recours n'a été contestée devant le Tribunal fédéral.

5.3 Décisions rendues sur recours

En 2004, en tant qu'instance de recours, le DFF a notamment rejeté le recours qu'avait formé une société contre une décision sur les frais rendue par l'Autorité de contrôle. Dans sa décision, l'instance de recours constate que l'obligation de supporter les frais au sens de l'art. 22 LBA s'applique quelle que soit la décision – assujettissement ou non – rendue par l'Autorité de contrôle au terme de la procédure de surveillance du marché. Selon l'art. 2 al. 1 OE-LBA, toute personne qui sollicite ou provoque une prestation ou une décision est tenue de payer les émoluments y relatifs. Or, si le but social inscrit au registre du commerce laisse supposer qu'il y a exercice d'une activité d'intermédiaire financier, c'est une raison suffisante pour que l'Autorité de contrôle ouvre une procédure de surveillance contre la personne concernée. Dans ce cas, l'intervention de l'Autorité de contrôle est imputable à cette personne, qui doit par conséquent assumer les frais de la procédure.

Une société de gestion de fortune a par ailleurs recouru auprès du DFF contre une décision de liquidation rendue contre elle par l'Autorité de contrôle. Après avoir été déboutée, elle a porté l'affaire devant le Tribunal fédéral. Toutefois, pendant la litispendance de la procédure ouverte auprès du Tribunal fédéral, la recourante a présenté une demande de réexamen de son cas à l'Autorité de contrôle, qui est entrée en matière. Dans sa demande, la société de gestion de fortune admettait pour la première fois que son activité d'intermédiaire financier était assujettie à la loi et informait l'Autorité de contrôle qu'elle se soumettrait à une liquidation selon le droit de la société anonyme. Rendu une nouvelle décision, l'Autorité de contrôle a autorisé cette forme de liquidation, disposant

toutefois également, à côté d'autres mesures d'accompagnement, que l'exécution devait en être confiée à une liquidatrice reconnue par elle et que des rapports sur la liquidation devaient lui être présentés périodiquement. Elle a en outre interdit à la société, sous peine de sanction pénale, d'exercer toute activité d'intermédiaire financier excédant celle requise par la liquidation en question. Ainsi, à la lumière du principe de proportionnalité et compte tenu des circonstances particulières entourant cette affaire, il est apparu justifié de convertir la liquidation officielle prononcée initialement en une liquidation surveillée conforme au droit de la société anonyme, d'autant que le but consistant à mettre définitivement fin à l'activité d'intermédiaire financier de la société pouvait également être atteint de cette manière. Devenu sans objet, le recours déposé auprès du Tribunal fédéral a alors pu être retiré.

5.4 Dénonciations

La poursuite et le jugement du délit d'«exercice d'une activité sans autorisation» visé à l'art. 36 LBA sont du ressort du DFF, qui statue en première instance. L'Autorité de contrôle n'a que le pouvoir de dénoncer les cas.

En 2004, l'Autorité de contrôle a donc procédé elle-même à la dénonciation de cinq cas de violation présumée de l'art. 36 LBA, tandis que trois autres cas ont été dénoncés par les autorités de poursuite pénale, qui en étaient déjà saisies.

Amorcée en 2003, la tendance à la hausse des amendes prononcées par le DFF pour sanctionner les cas d'exercice d'une activité sans autorisation s'est confirmée en 2004. Ainsi, dénoncé par l'Autorité de contrôle dans le cadre d'une procédure de surveillance du marché, un administrateur et directeur d'une société de gestion de fortune a été sanctionné d'une amende de CHF 40 000.– pour avoir, après que le délai fixé à l'art. 42 al. 3 LBA fut écoulé, géré un patrimoine de plus de CHF 80 millions sans être ni affilié à un OAR ni au bénéfice d'une autorisation. L'amende aurait d'ailleurs été encore beaucoup plus élevée si la société de gestion de fortune en question n'avait pas toujours scrupuleusement observé, sur le plan matériel, toutes les obligations de diligence prescrites par la loi sur le blanchiment d'argent. Au terme d'une autre procédure ouverte également contre une société de gestion de fortune, le membre responsable de la direction a dû s'acquitter d'une amende de CHF 9500.– sanctionnant deux ans d'activité sans autorisa-



tion. Une amende de CHF 4000.– a en outre été infligée directement à une autre société de gestion de fortune, qui a opéré sans autorisation également pendant deux ans. En effet, selon le droit pénal administratif, si l'identification de la personne physique effectivement punissable n'est possible qu'en engageant des moyens d'investigation disproportionnés, il est possible d'amender directement l'entreprise, pour autant que l'amende ne dépasse pas CHF 5000.–.

Dans une autre affaire, un agent de change dénoncé par l'Autorité de contrôle et condamné à une amende de près de CHF 20 000.– par le DFF a contesté le prononcé pénal et exigé de comparaître devant un tribunal pénal. La procédure n'a pas pu être close en 2004.

Enfin, en application de l'art. 38 LBA, l'organe responsable d'une société mise en liquidation par l'Autorité de contrôle a été amendé à hauteur de CHF 3500.– pour insoumission à la décision de ladite autorité. Le contrevenant avait en effet disposé des fonds de la société mise en liquidation après que la décision de liquidation a été rendue et malgré l'interdiction expresse qui y figurait.



6 Révision

6.1 Cycle de révision basé sur les risques

Les expériences faites ces dernières années ont poussé l'Autorité de contrôle à remettre en question l'application uniforme du cycle de révision annuel. C'est ainsi que pour mieux tenir compte de la grande diversité du marché des prestataires de services financiers, l'Autorité de contrôle a décidé d'introduire, à certaines conditions, un cycle de révision pluriannuel pour les intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis. Dérogeant à l'uniformité du concept de révision, le cycle de révision pluriannuel dépend du risque de blanchiment d'argent et du risque de révision. Cette approche exige toutefois de l'Autorité de contrôle une bonne connaissance des intermédiaires financiers à surveiller et de ces derniers une mise en œuvre rigoureuse des mesures destinées à prévenir le blanchiment d'argent.

L'Autorité de contrôle a élaboré les trois critères suivants, que les intermédiaires financiers directement soumis souhaitant être mis au bénéfice du cycle de révision pluriannuel doivent remplir de manière cumulative :

- a) Durée minimale d'activité de la société de quatre ans.
- b) Bons résultats aux deux dernières révisions.
Seuls les intermédiaires financiers directement soumis pour lesquels aucune lacune grave ou systématique n'a été constatée et qui ont rapidement corrigé les lacunes mineures remplissent ce critère.
- c) Risques de blanchiment d'argent et de révision considérés comme faibles par l'Autorité de contrôle.
L'évaluation des risques se fonde surtout sur l'activité, le volume des transactions, la structure de la clientèle de l'intermédiaire financier directement soumis ainsi que, en particulier, sur les mesures organisationnelles qu'il a adoptées pour empêcher le blanchiment d'argent.

Le passage au cycle de révision pluriannuel est examiné à la demande de l'intermédiaire financier directement soumis et n'est autorisé que si ce dernier remplit tous les critères cumulatifs. Dans l'affirmative, le cycle de révision passe à deux ans dans une première phase, pour être ensuite prolongé à trois ans. L'Autorité de

contrôle peut interrompre le cycle prolongé en cours si des modifications de dispositions légales le requièrent ou s'il apparaît, sur la base d'informations qui lui seraient parvenues, qu'il est nécessaire de réviser l'intermédiaire financier concerné.

Etant donné qu'au moins une révision doit avoir été effectuée après la fin de la période transitoire suivant l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent, les premiers cycles de révision pluriannuels ne pourront débuter qu'en 2006. Une circulaire expliquant ce concept était en préparation fin 2004.

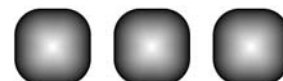
6.2 Nouveaux critères d'accréditation

Pour obtenir l'accréditation de l'Autorité de contrôle, les sociétés de révision et leurs chefs de mandats doivent remplir différentes exigences professionnelles et personnelles. Ces exigences sont fixées dans un cahier des charges destiné aux sociétés de révision. Faisant partie intégrante de la circulaire sur l'accréditation, ce cahier des charges est publié sur le site internet de l'Autorité de contrôle.

Vu le nombre croissant des accréditations et la difficulté, pour l'Autorité de contrôle, d'exercer une surveillance sur la qualité du travail effectué par les sociétés de révision qui n'ont pas de mandat de la part d'un intermédiaire financier directement soumis, l'Autorité de contrôle a décidé de compléter ses critères d'accréditation. En plus des documents formels requis pour les sociétés de révision et les réviseurs, une nouvelle exigence a donc été introduite en décembre 2004.

A partir de la date de l'accréditation, la société accréditée dispose d'un délai d'une année pour obtenir un mandat de la part d'un intermédiaire financier directement soumis. En l'absence de mandat au terme de ce délai, l'accréditation de la société de révision devient caduque. Le but de cette nouvelle exigence est que l'Autorité de contrôle ait un contact avec la société de révision au moins une fois par année – par la remise du rapport de révision – et qu'elle puisse ainsi vérifier la qualité du travail des réviseurs accrédités.

Cette modification a également eu des incidences sur les sociétés de révision déjà accréditées. En effet, celles-ci ont reçu en décembre 2004 une décision leur signifiant que le nouveau cahier des charges valait aussi pour elles. Dorénavant, les sociétés de révision accrédi-



tées sans mandat de la part d'un intermédiaire financier directement soumis à l'Autorité de contrôle perdront leur accréditation si elles n'obtiennent pas un tel mandat dans le délai d'une année.

6.3 Remaniement du concept de révision et nouveaux documents de travail

Au cours de l'année 2004, l'Autorité de contrôle a profité de l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent pour préciser le concept de révision et modifier les documents de travail mis à la disposition des sociétés de révision accréditées.

Hormis l'introduction du cycle de révision pluri-annuel (cf. ch. 6.1 ci-devant), le concept de révision n'a pas subi de modifications majeures. Des précisions ont toutefois été apportées quant aux rôles joués par les différents intervenants: intermédiaires financiers, sociétés de révision accréditées et Autorité de contrôle. Les autres changements concernent l'explication des nouveaux documents de travail.

L'expérience acquise au fil des années par l'Autorité de contrôle en matière de révision lui a permis d'améliorer ses documents de travail en les rendant plus pratiques. Leur nombre a par ailleurs été de nouveau réduit par souci de simplification.

S'agissant des documents de travail que les sociétés de révision doivent remettre à l'Autorité de contrôle, à savoir la déclaration d'intégralité des intermédiaires financiers et le rapport de révision LBA, l'approche a considérablement évolué. Dans sa déclaration, l'intermédiaire financier directement soumis doit confirmer avoir rempli intégralement les conditions qui y sont mentionnées ou indiquer le nombre de dossiers lacunaires. Cette nouvelle exigence vise à améliorer le suivi des dossiers et à donner plus d'importance à la lutte contre le blanchiment d'argent.

Quant au nouveau rapport de révision, il a pour objectif de simplifier le travail du réviseur lorsque les obligations légales sont remplies. A cet effet, un système de cases à cocher a été élaboré. En revanche, si des lacunes sont constatées lors de la révision, une description détaillée est requise. Le nouveau concept de révision et les documents de travail ont été publiés sur le site internet de l'Autorité de contrôle en décembre 2004.



7 Coordination avec d'autres autorités

7.1 Coordination entre autorités

Pour garantir le respect des prescriptions de la loi sur le blanchiment d'argent, selon lesquelles, d'une part, les dispositions applicables dans chaque domaine de surveillance doivent être équivalentes et, d'autre part, les autorités compétentes doivent s'échanger toutes les informations et tous les documents nécessaires à l'application de ladite loi, les cinq autorités chargées de cette application se réunissent régulièrement en séances de coordination. Le Ministère public de la Confédération et le Service d'analyse et de prévention de l'Office fédéral de la police participent également à ces séances.

En 2004 comme en 2003, les discussions ont beaucoup porté sur la révision des dispositions d'exécution de la loi sur le blanchiment d'argent propres à chacune des autorités concernées. La CFB et l'Autorité de contrôle ont notamment pu faire état de leurs premières expériences en relation avec l'application de leurs nouvelles dispositions d'exécution, tandis que les autres autorités ont fourni des informations sur les travaux de révision de leurs propres dispositions d'exécution. Des informations ont aussi été régulièrement échangées sur d'autres projets législatifs en cours, en particulier sur l'instauration d'une taxe de surveillance dans le secteur non bancaire. Le MROS a quant à lui périodiquement renseigné sur les communications qui lui parviennent en application de l'art. 9 LBA.

Les séances de coordination permettent aussi de fournir aux autorités qui ne font pas partie de la délégation auprès du GAFI les dernières informations sur les activités de ce groupe. Ce fut également le cas en 2004.

7.2 Collaboration avec la CFB

En 2004 également, les échanges d'informations très intensifs auxquels se sont livrés l'Autorité de contrôle et la CFB se sont montrés indispensables et ont été couronnés de succès. Alors qu'elle enquêtait sur l'activité présumée illégale d'un intermédiaire financier, l'Autorité de contrôle a découvert, lors de la révision sur place, des indices laissant supposer qu'il y

avait également violation de la législation sur les banques. Elle a donc immédiatement suspendu sa procédure et transmis le dossier à la CFB. Après un bref complément d'enquête, cette dernière a clos l'affaire en rendant une décision de faillite contre la société incriminée, qui avait non seulement accepté des dépôts du public sans autorisation, mais était également insolvable. Une procédure pénale, notamment pour escroquerie au placement, a d'ailleurs été ouverte parallèlement à la procédure de droit administratif.

Dès qu'elle soupçonne des violations significatives de dispositions de la législation sur les banques, sur les bourses ou sur les fonds de placement, l'Autorité de contrôle, en accord avec la CFB, suspend sa propre procédure et remet les actes à la CFB, qui se charge alors de la suite de la procédure.

Enfin, dans plusieurs procédures ouvertes par l'Autorité de contrôle sur des indications de la CFB, il a été possible de rétablir la légalité par des mesures appropriées débouchant sur l'obtention par l'intermédiaire financier d'une autorisation d'exercer sous la surveillance directe de l'Autorité de contrôle ou sur son affiliation à un OAR.

7.3 Collaboration avec le MROS

Bien que certaines dispositions de la législation sur la protection des données ainsi que des bases légales insuffisantes fassent obstacle à une exploitation optimale des possibilités d'échange d'informations entre l'Autorité de contrôle et le MROS, la transmission de renseignements utiles aux procédures ouvertes a bien fonctionné en 2004 également. Relevons dans ce contexte que la nouvelle ordonnance sur le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2004, ainsi que l'adoption projetée, à la faveur de la prochaine révision de la loi sur le blanchiment d'argent, de nouvelles dispositions en matière d'entraide administrative vont permettre d'accroître l'efficacité de la collaboration avec le MROS.

7.4 Collaboration avec les autorités cantonales de poursuite pénale

En automne 2003, l'Autorité de contrôle avait entrepris de se présenter directement auprès des autorités de poursuite pénale de chaque canton (cf. Rapport annuel 2003 de l'Autorité



de contrôle, ch. 7.4). Elle a poursuivi cette démarche en 2004. Ces rencontres lui ont permis de présenter son organisation et sa place dans le système de lutte contre le blanchiment d'argent, ainsi que ses tâches et ses activités. Les discussions ont également porté sur des questions d'interprétation de dispositions de la loi sur le blanchiment d'argent et de ses ordonnances d'exécution, et sur l'examen des possibilités qui s'offrent pour éviter les éventuels doublons entre les différentes autorités impliquées.

Ces rencontres étaient également l'occasion de faire connaissance avec les personnes compétentes auprès des autorités cantonales de poursuite pénale, ce qui ne manquera pas de faciliter les contacts et la collaboration à l'avenir. La collaboration avec ces autorités joue en effet un rôle important dans la lutte contre le blanchiment d'argent, dans la mesure où elle permet d'appliquer et faire respecter la loi plus efficacement.

7.5 Projets législatifs d'autres autorités de la Confédération

7.5.1 IDA GAFI

En juin 2003, le GAFI a entériné ses 40 Recommandations révisées, qui constituent aujourd'hui le nouveau standard international en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (cf. Rapport annuel 2003 de l'Autorité de contrôle, ch. 8.1). En octobre 2003, le Conseil fédéral a alors demandé au DFF de mettre sur pied un groupe de travail interdépartemental (IDA GAFI) chargé de préparer un projet de message relatif à la mise en œuvre des 40 Recommandations révisées du GAFI.

L'Autorité de contrôle a participé activement à ces travaux de préparation, s'engageant en particulier en faveur d'une mise en œuvre raisonnable des Recommandations qui requièrent un élargissement du champ d'application de la loi sur le blanchiment d'argent. Elle a en outre saisi l'occasion de la révision de la loi sur le blanchiment d'argent pour en améliorer différents points, pour lesquels il avait été constaté, en appliquant la loi, qu'ils reposaient sur une base légale insuffisante.

Le projet a été largement remanié sur la base des discussions menées au printemps 2004 avec le cercle des personnes directement

concernées. Il contient en particulier les éléments suivants:

- Extension expresse de la loi à la lutte contre le financement du terrorisme.
- Introduction de nouvelles infractions préalables au blanchiment d'argent.
- Précisions sur l'assujettissement d'activités d'intermédiation financière dans le secteur non bancaire, instaurant en particulier expressément une obligation d'assujettissement des activités de change, de transfert d'argent et de transport d'argent ainsi que des sociétés d'investissement.
- Nouvelle obligation d'assujettissement pour le négoce, à titre commercial, d'œuvres des beaux-arts, de pierres précieuses, de métaux précieux travaillés et d'immeubles, lorsque l'intermédiaire reçoit des sommes importantes d'argent au comptant; l'assujettissement se présente toutefois sous la forme d'un «régime allégé»: l'intermédiaire est tenu d'observer les obligations de diligence et de communiquer, sous peine de sanction pénale, mais non de s'affilier à un OAR, d'obtenir une autorisation d'exercer ou de s'enregistrer. Il n'y a pas non plus de surveillance.
- Adoption d'une règle disposant que, si la relation d'affaires est durable et ne concerne que des valeurs patrimoniales de faible valeur, l'intermédiaire financier n'est pas tenu d'observer les obligations de diligence.
- Introduction de la possibilité, pour l'intermédiaire financier qui n'est pas en mesure de bloquer les avoirs concernés par sa communication, d'informer l'intermédiaire qui est en mesure de le faire.
- Création d'une base légale permettant la publication sur internet des intermédiaires financiers qui sont affiliés à un OAR ou qui ont reçu une autorisation de la part de l'Autorité de contrôle.
- Précisions relatives à l'échange d'informations entre les OAR et l'Autorité de contrôle.
- Précisions relatives à l'échange d'informations entre les autorités de surveillance et le MROS.
- Introduction, au profit des autorités de surveillance instituées par des lois spéciales ainsi que de l'Autorité de contrôle, du droit d'être renseigné par les autorités pénales.
- Introduction d'un devoir d'annonce pour les titulaires d'actions au porteur exerçant activement le contrôle sur la société.



7.5.2 FINMA

Le premier rapport partiel de la Commission d'experts Zimmerli avait été mis en consultation en octobre 2003. Il préconisait en particulier de réunir la CFB et l'OFAP dans la nouvelle autorité de surveillance intégrée des marchés financiers (FINMA) et faisait également des propositions quant aux compétences de cette autorité.

Prenant position sur ce rapport, l'Autorité de contrôle a proposé d'être intégrée à la nouvelle FINMA en même temps que la CFB et l'OFAP. Elle arguait du fait que regrouper la surveillance des banques et des assurances sans y intégrer aussi celle du secteur de son propre ressort – très proche – aurait des répercussions négatives sur la coordination de la mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent dans ces divers domaines d'activité. Par ailleurs, acronyme allemand de *Finanzmarktaufsicht*, le sigle FINMA sera perçu comme le symbole par excellence de l'autorité de surveillance intégrée des marchés financiers. Or, si elle n'était pas intégrée à la FINMA, l'Autorité de contrôle, bien qu'elle soit aussi autorité de surveillance des marchés financiers, peinerait à se profiler comme telle auprès du public, ce qui pourrait conduire à une remise en question de son autorité et de ses compétences. De plus, l'intégration immédiate de l'Autorité de contrôle à la FINMA se justifiait d'autant plus qu'il ressortait clairement du rapport de la Commission d'experts qu'il n'y aurait pas d'autres intégrations. La structure modulaire de la nouvelle autorité ne serait donc prévue que pour le rattachement ultérieur de la seule Autorité de contrôle. En outre, eu égard à la taille des autorités concernées, il sautait aux yeux que le «plat de résistance» était constitué par l'intégration de la CFB et de l'OFAP, tandis que celle de l'Autorité de contrôle faisait, pour ainsi dire, figure d'«amuse-bouche», pouvant être digéré sans difficulté par la nouvelle autorité.

Par ailleurs, la loi sur le blanchiment d'argent a été adoptée essentiellement parce que la Suisse courait le risque de ne plus être en mesure d'appliquer les recommandations en vigueur sur le plan international en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. L'absence de normes uniformes applicables au secteur non bancaire était particulièrement à déplorer. Avec la loi sur le blanchiment d'argent, la Suisse est donc allée très loin dans la réglementation de ce secteur, ce qu'elle a ensuite souligné à maintes occasions. Il faut savoir en outre que le système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme joue un rôle de plus en plus important dans l'évaluation des systèmes de surveillance

des marchés financiers. Or, transférer l'essentiel de cette surveillance et des compétences en la matière dans la FINMA, mais sans y intégrer l'Autorité de contrôle, reviendrait à envoyer des signaux en contradiction flagrante avec les déclarations réitérées de la Suisse, selon lesquelles elle avait réglementé le secteur non bancaire d'une manière exemplaire parce que cette réglementation était essentielle à ses yeux.

Pour toutes ces raisons, l'Autorité de contrôle a estimé indispensable que son intégration à la FINMA intervienne en même temps que celles de la CFB et de l'OFAP, et ne soit donc pas repoussée à plus tard.

Lors de la procédure de consultation, d'autres participants importants ont avancé la même exigence. En automne 2004, le Conseil fédéral a donc décidé d'y donner suite, afin de permettre la mise en place d'un contrôle uniforme dans le domaine de la surveillance en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Il incombe maintenant à un groupe de travail interne de l'administration de réviser le document de la Commission d'experts et de soumettre un message au Parlement. L'une des tâches du groupe de travail sera donc précisément de remanier le document dans le sens de l'intégration immédiate de l'Autorité de contrôle. A cet égard, il s'agit de revoir en particulier les dispositions relatives à la surveillance, car celles-ci ne pourraient pas s'appliquer au domaine de surveillance de l'Autorité de contrôle dans la forme où elles sont actuellement prévues dans le projet.

7.5.3 Art. 708 CO

Dans le cadre de la révision en cours du droit de la société à responsabilité limitée, l'intention est de modifier les dispositions réglant la composition des organes des sociétés, en particulier celles relatives à l'exigence de la nationalité et du domicile. Ces modifications sont rendues nécessaires par l'entrée en vigueur des accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE. Lors de la procédure de consultation, l'Autorité de contrôle s'est opposée à ce que la loi renonce totalement, outre à l'exigence de la nationalité, également à celle du domicile pour tous les organes de la société. En effet, en relation avec la loi sur le blanchiment d'argent, une telle solution permettrait en particulier aux sociétés de domicile, qui sont assujetties à la loi sur le blanchiment d'argent par le biais de leurs organes domiciliés en Suisse, de se soustraire à la surveillance en ayant des orga-



nes domiciliés uniquement à l'étranger. Cette objection a été entendue et le projet de révision prévoit désormais, de lege ferenda, de renoncer entièrement à l'exigence de la nationalité, mais de maintenir celle voulant que la représentation de la société soit assurée par un organe au moins qui soit domicilié en Suisse, ce dernier pouvant faire partie du conseil d'administration ou de la direction.

7.5.4 *Projet de révision totale de la loi sur les fonds de placement*

En 2004, l'Autorité de contrôle a également participé à la procédure de consultation sur la révision totale de la loi sur les fonds de placement. Ce faisant, elle s'est limitée à prendre position sur trois aspects du projet de loi en relation directe avec la loi sur le blanchiment d'argent ou avec ses activités pratiques. Ainsi, à propos des règles relatives aux distributeurs de fonds de placement, l'Autorité de contrôle a relevé que le Parlement avait supprimé l'assujettissement de ces derniers à la loi sur le blanchiment d'argent dans le cadre de la révision de la loi sur la surveillance des assurances. Elle a donc recommandé que cette modification législative déjà ratifiée soit également prise en compte dans la révision de la loi sur les fonds de placement. L'Autorité de contrôle a également attiré l'attention sur le fait que quelques unes des sociétés d'investissement opérant sur le marché ne répondaient pas aux critères de définition prévus dans le projet de loi et qu'il ne ressortait pas clairement du projet si ces sociétés devraient tout simplement être interdites ou si elles pourraient au contraire continuer à opérer sans être soumises à autorisation. Enfin, toujours selon le projet de loi, les gestionnaires de placements collectifs de capitaux seront soumis à la surveillance de la CFB, dont les compétences s'étendront également aux questions de blanchiment d'argent. A cet égard, l'Autorité de contrôle a souhaité que les attributions des différentes autorités en matière de prévention du blanchiment d'argent ainsi que les conditions d'octroi des autorisations soient réglées de manière plus précise.

7.5.5 *Ordonnance sur le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent*

La nouvelle ordonnance sur le MROS est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2004. Révisée en profondeur, elle est plus clairement structurée que la première version de 1998. Son contenu a en outre été complété comme l'exigeaient les

bases légales ratifiées ou modifiées entre-temps ou simplement pour tenir compte de considérations d'ordre pratique.

Ainsi, un nouvel article définit le contenu minimal des communications et des dénonciations faites au MROS, et dispose en outre que l'auteur de la communication ou de la dénonciation est tenu d'y joindre les pièces justificatives pertinentes. A titre de complément, un renvoi explicite à une disposition de la loi sur les offices centraux élargit en outre les possibilités du MROS de compléter les communications lacunaires en recherchant lui-même activement les renseignements manquants.

Une autre disposition, adoptée à la demande de l'Autorité de contrôle et de la CFB, donne expressément au MROS la possibilité, lorsqu'un intermédiaire financier n'a pas observé ses obligations de diligence ou son obligation de communiquer, d'en informer les autorités de surveillance compétentes, afin qu'elles puissent prendre les mesures qui s'imposent.

D'une manière générale, les souhaits exprimés par l'Autorité de contrôle lors de la consultation des offices relative à la révision de l'ordonnance visaient à améliorer les bases de sa propre collaboration et de celle des autres autorités de surveillance avec le MROS et à optimiser les échanges d'informations. Ces aspirations n'ont toutefois pas pu être entièrement satisfaites, notamment en ce qui concerne l'octroi de droits d'accès en ligne à la base de données GEWA du MROS.

Enfin, compte tenu des différentes procédures de révision législative en cours, y compris celle de la loi sur le blanchiment d'argent, la durée de validité de l'ordonnance sur le MROS a été limitée au 31 décembre 2006.

7.6 *Collaboration avec les autres autorités de la Confédération*

L'Autorité de contrôle collabore également étroitement avec diverses autorités de la Confédération autres que celles chargées de l'application de la loi sur le blanchiment d'argent. Il s'agit en particulier d'autorités qui s'occupent aussi, sous une forme ou sous une autre, de marchés financiers, de criminalité économique et de sanctions, que ce soit en relation avec l'application de conventions et normes internationales et de sanctions, ou dans le cadre de démarches administratives coordonnées afférentes à divers dossiers internationaux. Les contacts les plus fréquents sont éta-



blis avec les partenaires suivants: la division «Questions financières internationales et politique monétaire» de l'Administration fédérale des finances, la «Division politique V / Affaires économiques et financières» et la «Direction du droit international public» du Département fédéral des affaires étrangères, le service «Droit pénal international» de l'Office fédéral de la justice et le service «Politique de contrôle à l'exportation et sanctions» du seco. L'Autorité de contrôle est également représentée dans plusieurs groupes interdépartementaux et autres groupes de travail, qui se réunissent régulièrement ou selon les besoins. Citons en particulier le groupe interdépartemental sur les avoirs des potentats, le groupe interdépartemental terrorisme, le groupe consultatif sur la corruption et le réseau sur l'état des projets de réforme de la réglementation du marché financier suisse (FinWeb). Toutes ces collaborations se sont poursuivies en 2004.



8 Collaboration internationale

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

Les Recommandations du GAFI relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme s'imposent progressivement dans le monde entier comme les exigences minimales qu'un pays doit remplir pour disposer d'un système de prévention jugé suffisant sur le plan international.

C'est ainsi qu'un nombre croissant d'institutions – dont celles de Bretton Woods – qui, lorsqu'elles examinent tout ou partie du système financier d'un pays, se sont mises depuis quelque temps à vérifier aussi son système de lutte contre le blanchiment d'argent le font désormais sur la base des Recommandations du GAFI.

Afin que les résultats de ces examens soient comparables dans le monde entier, le GAFI, en collaboration avec la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et d'autres institutions, a adopté en février 2004 une méthodologie de contrôle du respect de ses Recommandations par les pays examinés. Cette méthodologie doit permettre aux experts de recenser et d'évaluer, à la lumière des Recommandations du GAFI, les systèmes et mécanismes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme mis en place dans des pays dont la législation, les règles de surveillance et le système financier s'inscrivent dans des conditions cadres très diverses.

En octobre 2004, le GAFI a adopté la Recommandation Spéciale IX relative à la lutte contre le financement du terrorisme, complétée par une note interprétative. Les pays y sont incités à empêcher et saisir les transports transfrontaliers d'espèces et d'instruments au porteur effectués par des personnes physiques ou à la faveur de transports de marchandises ou d'envois postaux et soupçonnés d'être liés au financement du terrorisme ou au blanchiment de capitaux. Ils devraient en outre renforcer les échanges d'informations internationaux concernant ces affaires.

La délégation suisse – dont l'Autorité de contrôle fait partie – a continué à collaborer activement aux travaux du GAFI.

8.2 Mesures concernant la lutte contre le financement du terrorisme

En 2004 également, la Suisse a soutenu la lutte engagée contre le financement du terrorisme à l'échelle internationale. L'Autorité de contrôle a de nouveau transmis aux OAR et aux intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis un certain nombre de listes de noms de personnes et d'organisations associées au terrorisme. Ces listes appartenaient, d'une part, à un groupe de listes que le Comité de sanctions de l'ONU contre Al Qaida et les talibans a intégrées à la liste de sanctions de l'ONU en application des résolutions 1267 (1999) et suivantes du Conseil de sécurité, avec notamment pour conséquence que les fonds et autres valeurs patrimoniales des personnes et organisations figurant sur ces listes doivent être bloqués et annoncés au MROS et au seco. Il s'agissait également, d'autre part, de listes que les Etats-Unis ont transmises à la Suisse en vertu de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et sur la base desquelles les autorités suisses doivent ordonner aux intermédiaires financiers, directement ou par le biais des OAR, de soumettre les relations d'affaires des personnes et organisations mentionnées sur ces listes à une vigilance accrue.

Par ailleurs, afin de garantir une meilleure information sur les tenants et aboutissants de ces différentes mesures, l'Autorité de contrôle a partiellement remanié son site internet, complétant la rubrique «Réglementation» par une nouvelle sous-rubrique «Sanctions et mesures».

8.3 Entraide administrative

A la fin de l'année 2003, l'Autorité de contrôle avait reçu deux requêtes d'entraide administrative émanant de deux autorités étrangères différentes de surveillance des marchés financiers.

Lesdites requêtes avaient pour objet une demande d'informations et de documents concernant un intermédiaire financier directement soumis à l'Autorité de contrôle ainsi que ses clients.

Après un examen préalable des requêtes, l'Autorité de contrôle a requis desdites autorités qu'elles confirment expressément qu'elles respecteraient les conditions de l'art. 31 LBA, notamment en ce qui concerne l'utilisation postérieure de ces informations et leur éventuelle transmission à des autorités tierces.



L'une des autorités concernées ayant donné l'assurance requise, une partie des informations demandées, relatives au statut de l'intermédiaire financier suisse et au respect des conditions d'autorisation, lui ont été transmises. L'Autorité de contrôle a par contre renoncé à entrer en matière sur la transmission d'informations relatives aux clients de cet intermédiaire financier. En effet, la transmission de données relatives à ces personnes n'a pas été considérée comme nécessaire pour assurer l'application de la législation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

Aucune assurance semblable n'ayant été donnée par la seconde autorité concernée, aucune information non accessible au public n'a pu lui être transmise.



9 Relations publiques

9.1 Publication des intermédiaires financiers sur internet / fermeture de la base de données

Le 4 mars 2003, l'Autorité de contrôle avait mis en service sur son site internet un moteur de recherche permettant, sur simple saisie du nom d'une société, de savoir si cette dernière disposait d'une autorisation de l'Autorité de contrôle ou était affiliée à un OAR (cf. Rapport annuel 2003 de l'Autorité de contrôle, ch. 9.1).

Plusieurs intermédiaires avaient alors déposé une demande de blocage fondée sur la loi sur la protection des données, exigeant que leurs données ne soient pas accessibles par le biais de ce moteur de recherche. L'Autorité de contrôle a rejeté ces demandes, mais quelques intermédiaires financiers ont attaqué ses décisions devant la Commission fédérale de la protection des données. Cette dernière a admis les recours dans une décision communiquée en mai 2004. Elle constatait que l'Autorité de contrôle n'avait pas le droit de rendre les données d'intermédiaires financiers affiliés à un OAR accessibles sur internet par simple consultation, car les bases légales nécessaires à cet effet étaient insuffisantes.

L'Autorité de contrôle a donc décidé de bloquer l'accès internet aux informations indiquant si une personne ou une société est affiliée à un OAR ou fait partie des intermédiaires financiers directement soumis. Elle reste néanmoins persuadée de la nécessité d'une telle publication. L'offre de consultation mise en place avec le moteur de recherche était utilisée à plus de 3000 reprises par mois, instaurant par là-même une indispensable transparence sur la place financière suisse. C'est pourquoi l'Autorité de contrôle a demandé, dans le cadre de l'IDA GAFI (cf. ch. 7.5.1 ci-devant), que la loi soit modifiée dans ce sens. Elle continue par ailleurs, sur demande individuelle, à indiquer si tel ou tel intermédiaire financier dispose d'une autorisation d'exercer délivrée par elle ou s'il est affilié à un OAR et, le cas échéant, lequel. Elle le fait évidemment sous réserve des demandes de blocage émanant de certains intermédiaires financiers.

9.2 Exposés

Pour clarifier le champ d'application matériel de la loi sur le blanchiment d'argent, qui n'est pas très précisément formulé en ce qui concerne le secteur non bancaire, l'Autorité de contrôle a rendu, depuis qu'elle existe, mais de manière particulièrement intensive entre mars 2003 et janvier 2004, de nombreuses décisions d'assujettissement, de délimitation ou d'interprétation, toutes publiées sur son site internet. Une large diffusion de ces décisions favorise l'application uniforme de la loi et, partant, la sécurité du droit sur le marché.

A cet égard, les nombreuses demandes d'exposés adressées à l'Autorité de contrôle sont pour elle autant d'occasions bienvenues de faire connaître et d'expliquer aux milieux intéressés la pratique qu'elle développe ainsi progressivement. L'Autorité de contrôle se prête donc volontiers au jeu, surtout lorsque les exposés sont sollicités par des OAR, des universités, des hautes écoles spécialisées ou des associations professionnelles liées aux marchés financiers et qu'ils attirent un public de professionnels.

Ainsi, en 2004, dans environ deux tiers des conférences qu'ils ont données, les collaborateurs de l'Autorité de contrôle ont traité de questions d'assujettissement et d'interprétation ainsi que des décisions y afférentes.

L'Autorité de contrôle est aussi régulièrement invitée à présenter la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur non bancaire d'un point de vue plus général ou à parler du dispositif de lutte mis en place en Suisse, en particulier de la loi sur le blanchiment d'argent et des cinq autorités chargées de l'appliquer. Davantage destinés à un public étranger ou moins spécialisé, ces exposés ont compté en 2004 pour environ un tiers de tous ceux donnés par l'Autorité de contrôle.

9.3 Formation

9.3.1 Séminaires pour intermédiaires financiers directement soumis

En automne 2004, l'Autorité de contrôle a organisé, à Lausanne et à Zurich, une formation de base sur la lutte contre le blanchiment d'argent destinée aux intermédiaires financiers directement soumis, mais ouverte également aux autres personnes intéressées – intermé-



diaires financiers affiliés à un OAR, avocats, policiers, autorités de poursuites pénales ou autorités fédérales. La tenue du même séminaire au Tessin a été reportée en janvier 2005. La partie introductive de cette formation de base était consacrée à la présentation du système de surveillance suisse, à la description du champ d'application de la loi sur le blanchiment d'argent ainsi qu'à un portrait de l'Autorité de contrôle dans son rôle d'autorité de surveillance. Dans la seconde partie du séminaire, il s'agissait surtout de présenter en détail, clarifier et faire comprendre les obligations de diligence incombant aux intermédiaires financiers selon l'ordonnance de l'Autorité de contrôle sur le blanchiment d'argent. La formation comportait quatre exposés thématiques donnés par des collaborateurs de l'Autorité de contrôle, complétés par la présentation de cas pratiques, que les participants étaient invités à résoudre.

La formation de base sur la lutte contre le blanchiment d'argent de l'Autorité de contrôle a rencontré un franc succès, puisque quelque 140 personnes y ont participé sans aucune obligation. Ce nombre élevé de participants témoigne de l'intérêt suscité par la possibilité d'améliorer ses connaissances en matière de prévention du blanchiment d'argent. Cette soif de connaissances s'est également manifestée durant les cours eux-mêmes, les participants se révélant très actifs et posant de nombreuses questions intéressantes axées sur la pratique.

9.3.2 Séminaires pour réviseurs accrédités

En novembre 2004, l'Autorité de contrôle a organisé trois séminaires de formation pour les réviseurs accrédités dans les trois régions linguistiques du pays. Ils ont été présentés par les collaborateurs de l'Autorité de contrôle.

Les séminaires avaient notamment pour objet la présentation du nouveau concept de révision ainsi que des nouveaux documents de travail adaptés à l'ordonnance sur le blanchiment d'argent. L'un des thèmes principaux traités dans ce contexte a été la classification des risques liés aux relations d'affaires et aux transactions, avec en particulier la question de savoir comment développer des critères pertinents et déterminer des catégories de risques. Une deuxième partie était consacrée à différentes 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 caractère obligatoire, ces cours ont rencontré un grand succès et attiré plus de 150 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 Personnel

Au contraire de 2003 (cf. Rapport annuel 2003 de l'Autorité de contrôle, ch. 10.5), l'année 2004 a été placée sous le signe d'une grande stabilité en ce qui concerne les effectifs de l'Autorité de contrôle. La structure de l'équipe en place a ainsi pu être consolidée et le climat de travail amélioré. L'enquête menée auprès du personnel de l'administration fédérale a permis de mesurer les répercussions positives de cette situation. En effet, calculée sur la base d'un taux de réponse très élevé, la satisfaction des collaborateurs de l'Autorité de contrôle concernant leur travail s'est révélée supérieure à la moyenne de l'administration fédérale. Satisfaite de ces bons résultats, l'Autorité de contrôle va néanmoins s'efforcer de corriger les points faibles restants et veiller à entretenir le bon climat de travail qui s'est instauré.

10.2 Formation du personnel

En 2004 également, les séances internes de formation, information et discussion organisées périodiquement par l'Autorité de contrôle ont couvert divers domaines. C'est ainsi que des intervenants de l'OFAP, de la CFB, du MROS et du Ministère public de la Confédération ont donné un aperçu d'autres secteurs dans lesquels la lutte contre le blanchiment d'argent joue un rôle important. Ceux de la Bourse suisse SWX ont présenté un panorama des activités boursières, un domaine particulier du marché financier avec lequel les collaborateurs de l'Autorité de contrôle sont moins familiers. Enfin, un représentant de l'Office fédéral de la justice a commenté la nouvelle législation relative à la responsabilité pénale des entreprises.

Les collaborateurs ont aussi été régulièrement informés – et invités à faire part de leurs idées – sur le contenu et l'avancement de projets de révision d'actes législatifs auxquels l'Autorité de contrôle collabore ou dont elle assume la direction. Il s'est agi pour l'essentiel de la révision de la loi sur le blanchiment d'argent, du remaniement de l'ordonnance sur le registre de l'Autorité de contrôle et de la nouvelle mouture de l'ordonnance sur les émoluments de l'Autorité de contrôle, laquelle doit permettre d'appliquer la nouvelle taxe de surveillance qui sera instaurée dans le secteur non bancaire,

sans oublier, en relation avec cette dernière révision, l'adoption de la comptabilité analytique par l'Autorité de contrôle.

D'autres séances ont servi à consolider les connaissances des collaborateurs sur les normes du GAFI, sur l'entraide judiciaire et administrative ou sur les dernières pratiques de l'Autorité de contrôle. Le compte-rendu d'un chef de section de l'Autorité de contrôle qui a participé à l'examen du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent d'un pays voisin en qualité d'expert du Fonds monétaire international, s'est révélé particulièrement riche en enseignements.

Enfin, les collaborateurs de l'Autorité de contrôle ont également suivi un certain nombre de cours de perfectionnement externes ayant trait à la lutte contre le blanchiment d'argent, au marché financier et à la criminalité économique, ainsi que dans des domaines plus généraux comme les langues, l'informatique, l'archivage et la communication.

10.3 Base de données

En 2003, l'Autorité de contrôle a achevé la refonte complète de sa base de données, qui, conformément aux exigences légales, rassemble dans un registre central les informations relatives aux intermédiaires financiers affiliés, refusés, ayant démissionné ou ayant été exclus des OAR. Pour alimenter cette base de données et la tenir à jour, les OAR livrent trimestriellement à l'Autorité de contrôle les listes nécessaires.

A la suite de l'introduction de la nouvelle base de données de l'Autorité de contrôle, la procédure d'importation des données des OAR a été revue. Il s'agissait de mettre à jour les données relatives aux intermédiaires financiers affiliés aux OAR et d'améliorer la procédure d'importation pour qu'elle permette de détecter les erreurs et d'améliorer ainsi la qualité des données conservées par l'Autorité de contrôle.

A cet effet, l'Autorité de contrôle, en partenariat avec le service informatique de l'Administration fédérale des finances, a élaboré un nouveau concept technique d'importation des données. Un numéro fixe a été attribué à chaque membre d'un OAR et la mention du domaine d'activité du membre a été rajoutée.

Compte tenu des erreurs qui s'étaient accumulées au fur et à mesure de l'utilisation de l'ancienne base de données, l'Autorité de



contrôle a requis des OAR qu'ils fournissent, au cours du premier semestre de l'année, des données sur l'ensemble des membres actuels de l'OAR, mais aussi la liste de tous les membres qui ont été exclus ou ont démissionné depuis la création de l'OAR. Avec ces indications et grâce à la précieuse collaboration des OAR, la base de données de l'Autorité de contrôle a pu être mise à jour et la qualité des données sensiblement améliorée.



11 Statistiques

11.1 Autorité de contrôle

11.1.1 Décisions

Au cours de l'année 2004, l'Autorité de contrôle a rendu 456 décisions qui concernaient les domaines suivants:

| | |
|---|-----|
| a) Autorisations et accréditations | |
| • Intermédiaires financiers | 102 |
| • Sociétés de révision | 16 |
| • Requêtes en autorisation rejetées | 3 |
| b) Mutations de personnel | |
| • OAR | 17 |
| • Intermédiaires financiers | 44 |
| • Responsables de mandats | 8 |
| c) Frais de procédure | |
| • Procédures d'autorisation | 29 |
| • Procédures de surveillance du marché | 209 |
| d) Divers | |
| • Modifications de statuts et de règlements des OAR | 15 |
| • Décisions de fin d'autorisation | 9 |
| • Autres | 5 |

11.1.2 Dénonciations pénales

| | |
|----------------------------------|---|
| • Pour cause d'activité illégale | 5 |
|----------------------------------|---|

11.1.3 Révisions faites par l'Autorité de contrôle

| | |
|--|----|
| • Auprès des OAR | 7 |
| • Lors de procédures de surveillance du marché | 9 |
| • Auprès d'intermédiaires financiers directement soumis | 66 |
| • Révisions dans le cadre de la procédure d'autorisation | 11 |

11.1.4 Etablissements et institutions assujettis

| | |
|------------------------------------|-----|
| • OAR | 12 |
| • Intermédiaires financiers | 333 |
| • Sociétés de révision accréditées | 113 |

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 2003 | 10 |
| • Recours déposés en 2004 | 13 |
| • Recours jugés ou retirés en 2004 | 11 |
| • Recours pendants à la fin 2004 | 12 |

11.2 OAR

11.2.1 Intermédiaires financiers affiliés

| | |
|--------------------------|------|
| • ARIF | 442 |
| • OAD FCT | 514 |
| • OAR-G | 210 |
| • PolyReg | 567 |
| • OAR Poste | 1 |
| • OAR FSA/FSN | 1063 |
| • OAR CFF | 13 |
| • OAR ASSL | 44 |
| • OAR USF | 401 |
| • OAR Chambre fiduciaire | 353 |
| • OAR ASG | 778 |
| • VQF | 1685 |
| Total | 6071 |

11.2.2 Sanctions

| | |
|---------------------------|-----|
| • Rappels | 163 |
| • Blâmes | 72 |
| • Peines conventionnelles | 73 |
| • Amendes | 114 |
| • Exclusions | 86 |
| Total | 508 |



11.2.3 Répartition en pourcentage selon le secteur d'activité des intermédiaires financiers directement soumis et ceux affiliés auprès d'un OAR

| | |
|---|--------|
| • Gestion de fortune (gestion de fortune pure, gestion de valeurs mobilières, placement) | 48,5 % |
| • Activités fiduciaires, administration de sociétés (de domicile), trustee, paiements au nom et pour le compte de tiers, services dans le domaine du trafic des paiements, encaissement | 24,5 % |
| • Avocats et notaires | 14,5 % |
| • Distributeurs de fonds de placement | 4 % |
| • Activités de crédit, de leasing, de factoring, d'affacturage à forfait | 2,5 % |
| • Courtiers en assurance-vie | 2,5 % |
| • Activités de change (bureau de change, hôtellerie, station-service) | 2 % |
| • Négociants en devises (forex) et négociants en valeurs mobilières lorsqu'ils ne sont pas assujettis à la LBVM | 1,5 % |
| • Transfert d'argent (« money transfer ») | 1,5 % |
| • Négociants en matières premières | 1 % |
| • Transport et dépôt de valeurs | 0,5 % |
| Total | 103 % |

Il convient de préciser qu'un intermédiaire financier peut appartenir jusqu'à trois desdites catégories selon son secteur d'activité.