



Rapport annuel 2003

Résumé

Bases légales

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

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

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

De plus, l'Autorité de contrôle a traité, en 2003, les questions d'interprétation encore en suspens. Ainsi, elle a par exemple établi l'interprétation à donner au terme de valeurs mobilières selon la loi sur le blanchiment d'argent, défini ce qu'était une opération de caisse, expliqué la procédure à suivre lorsqu'un intermédiaire financier quittait un OAR ou renon-

çait à l'autorisation de l'Autorité de contrôle et clarifié différentes questions relatives à l'évaluation de diverses valeurs patrimoniales.

Organismes d'autorégulation

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

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

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

Intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle

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

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

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

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

Surveillance du marché

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

Bien que dans de nombreux cas des intermédiaires financiers exerçant illégalement leur activité ont pu être amenés à s'affilier à un OAR ou à soumettre une requête à l'Autorité de contrôle, cette dernière a aussi souvent classé des procédures de surveillance du marché sans ordonner de mesures particulières, car les renseignements obtenus avaient révélé que l'intermédiaire financier n'était pas assujéti à la loi sur le blanchiment d'argent au vu de l'activité qu'il exerçait effectivement.

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

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

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

Révision

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

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

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

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

¹ ATF 129 II 438

de contrôle à une catégorie de risques de laquelle dépend la fréquence des révisions de cet intermédiaire par l'Autorité de contrôle elle-même.

Collaboration internationale

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

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

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

Autres activités de l'Autorité de contrôle

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

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

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

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