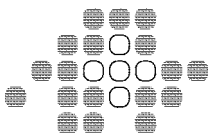


Rapport annuel 2002

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

Olivier Schaller
Chef de section Surveillance du marché
jusqu'au 31.1.03

Reinhard Moeri
Chef de section Surveillance du marché
dès le 1.5.03

Philippe Fleury
Chef de section Intermédiaires financiers
directement soumis

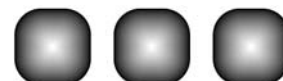
Stephan Stadler
Chef de section OAR

Philippe Jurt
Chef de section Révision



**Table des matières**

Table des matières	1
Liste des abréviations	3
Résumé	4
Bases légales	4
Organismes d'autorégulation	4
Intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle	5
Surveillance du marché	5
Révision	6
Collaboration internationale.....	6
Autres activités de l'Autorité de contrôle ...	6
1 Introduction	8
2 Bases légales	9
2.1 Ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel.....	9
2.2 Décisions de principe de l'Autorité de contrôle.....	9
2.2.1 Obligations de diligence des intermédiaires financiers	9
2.2.1.1 Identification rétroactive des clients existants	9
2.2.1.2 Délégation de l'identification	10
2.2.1.3 Obligations de diligence lors de transferts d'argent à l'étranger	10
2.2.2 Questions d'assujettissement.....	11
2.2.2.1 Sociétés de domicile	11
2.2.2.2 Obligation d'assujettissement des employés d'un intermédiaire financier	11
2.2.2.3 Transport de valeurs	12
2.2.2.4 Négociants en matières premières	12
2.2.3 Émoluments perçus par l'Autorité de contrôle.....	13
2.2.4 Publication des coordonnées des intermédiaires financiers sur le site Internet de l'Autorité de contrôle.....	13
3 Rapports avec les Organismes d'autorégulation	15
3.1 Discussion des rapports annuels 2000 et 2001	15
3.1.1 Rythme des révisions menées par les OAR	15
3.1.2 Indépendance des organes des OAR.....	15
3.2 Révision des OAR.....	15
3.2.1 Procédure d'admission.....	16
3.2.2 Formation des intermédiaires financiers et des sociétés de révision	16
3.3 Procédure de sanction des OAR à l'encontre des intermédiaires financiers qui violent leurs obligations de diligence	17
3.4 Echange d'informations avec les OAR.....	17
3.5 Benchmarking des OAR.....	17
3.6 Conférence de coordination	18
3.7 Participation au Forum des OAR.....	18
4 Intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle	19
4.1 Task Force de durée limitée en charge des demandes d'autorisation pendantes.....	19
4.2 Procédures d'autorisation.....	19
4.2.1 Gain d'une vue d'ensemble précise	19
4.2.2 Traitement des dossiers	19
4.2.3 Précision de la procédure et de la pratique de l'Autorité de contrôle	20
4.3 Rejet de demandes d'autorisation.....	20
5 Surveillance du marché	22
5.1 Examens concernant les intermédiaires financiers.....	22
5.2 Mesures frappant les intermédiaires financiers agissant dans l'illégalité	22
5.3 Effet suspensif des décisions de liquidation	23
6 Révision	24
6.1 Concept de révision de l'Autorité de contrôle	24
6.1.1 Révision des OAR	24
6.1.2 Révision des intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle	24
6.1.2.1 Révision dans le cadre de la procédure d'autorisation	24
6.1.2.2 Révision annuelle ordinaire	24
6.1.2.3 Circulaire REV I/02	24
6.1.3 Révision dans le cadre de la surveillance du marché	25
6.2 Lettre d'information REV I/02 concernant le contenu du rapport de révision	25
6.3 Accréditation de sociétés de révision LBA.....	25
6.4 Formation des réviseurs LBA	26
7 Coordination avec d'autres autorités fédérales	27
7.1 Coordination entre autorités	27
7.2 Collaboration avec la Commission fédérale des banques.....	27
7.3 Collaboration avec le Bureau de communication et les autorités d'instruction pénale.....	27
7.4 Procédures de consultation émanant d'autres autorités fédérales	28
7.4.1 Révision de la loi sur la surveillance des assurances.....	28



7.4.2	Ordonnance de la Commission fédérale des banques sur le blanchiment d'argent	28
7.4.3	Nouvelle circulaire de la Commission fédérale des banques sur l'appel au public au sens de la législation sur les fonds de placement	29
8	Collaboration internationale.....	30
8.1	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux	30
8.1.1	Révision des 40 recommandations	30
8.1.2	Recommandations spéciales pour la lutte contre le financement du terrorisme	30
8.2	Mesures concernant la lutte contre le financement du terrorisme	30
8.3	Programme d'évaluation du secteur financier du Fonds monétaire international.....	31
9	Relations publiques	32
9.1	Nouveau site Internet de l'Autorité de contrôle.....	32
9.2	Conférence de presse conjointe des autorités fédérales chargées de la mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent.....	32
9.3	Exposés présentés par l'Autorité de contrôle.....	32
10	Organisation interne	33
10.1	Mise en œuvre des nouvelles structures.....	33
10.2	Lignes directrices	33
10.3	Formation du personnel	33
10.4	Structure des processus de l'Autorité de contrôle.....	33
11	Statistiques	34
11.1	Autorité de contrôle	34
11.1.1	Décisions	34
11.1.2	Dénonciations pénales	34
11.1.3	Révisions	34
11.1.4	Établissements et institutions assujettis.....	34
11.1.5	Recours	34
11.2	OAR.....	34
11.2.1	Intermédiaires financiers affiliés ..	34
11.2.2	Sanctions.....	34

**Liste des abréviations**

---	Ordonnance du 25 novembre 1998 de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent concernant les obligations de diligence des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis (RS 955.033.2)
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations ; RS 220)
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux
LBA	Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (Loi sur le blanchiment d'argent ; RS 955.0)
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent selon l'art. 23 LBA (Money Laundering Reporting Office Switzerland)
OAP-LBA	Ordonnance de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent du 20 août 2002 concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel (RS 955.20)
OAR	Organisme(s) d'autorégulation reconnu(s) selon l'art. 24 LBA
OE-LBA	Ordonnance du 16 mars 1998 sur les émoluments de l'Autorité de contrôle en matière de blanchiment d'argent (RS 955.22)
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)



Résumé

Bases légales

En sa qualité d'autorité de surveillance des intermédiaires financiers dans le secteur non bancaire, l'Autorité de contrôle s'est chargée en 2002 de préciser la loi sur le blanchiment d'argent dans ce secteur. La publication de l'ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel a marqué une étape importante. Cette ordonnance distingue les activités qui ne sont pas exercées à titre professionnel de celles qui le sont. Seules les activités de cette dernière catégorie relèvent de la loi sur le blanchiment d'argent. Des critères alternatifs facilement contrôlables différencient clairement les deux catégories.

L'Autorité de contrôle a pris des décisions de principe visant à régler une série de questions ouvertes en matière d'assujettissement concernant les organes de sociétés de domicile et de véhicules sociétaires analogues, le négoce en matières premières, le transport de valeurs ainsi que l'obligation d'assujettissement des employés d'un intermédiaire financier.

L'Autorité de contrôle s'est également occupée de questions d'interprétation encore en suspens, comme l'obligation de procéder à une vérification rétroactive des anciens clients, la délégation à des tiers des mesures de vérification de l'identité – notamment dans les opérations de leasing – et les obligations de diligence en cas de transfert d'argent à l'étranger.

Afin d'accroître la transparence concernant l'affiliation à un OAR ou l'autorisation délivrée aux intermédiaires financiers par l'Autorité de contrôle et donc d'entraver l'exercice illégal de l'activité d'intermédiaire financier, l'Autorité de contrôle a décidé de rendre accessibles sur Internet, grâce à un moteur de recherche, les noms des intermédiaires financiers affiliés ou autorisés. Les installations techniques nécessaires sont en préparation. Lors de procédures pilotes, l'Autorité de contrôle a rejeté par voie de décision quelques-unes des nombreuses requêtes de blocage des données. La Commission fédérale de la protection des données aura pour tâche de trancher les recours déposés contre ces décisions.

Au cours de l'année 2002, l'Autorité de contrôle a modifié sa pratique concernant les émo-

luments. Elle renonce désormais à percevoir des émoluments pour les renseignements qu'elle donne concernant l'affiliation d'un intermédiaire financier à un OAR ou sur sa soumission directe à l'Autorité de contrôle, ainsi que pour les modifications effectuées dans sa base de données.

Organismes d'autorégulation

La collaboration entre l'Autorité de contrôle et les OAR s'est encore renforcée en 2002. L'Autorité de contrôle a analysé les rapports annuels 2000 et 2001 des OAR. En vue de remédier aux imperfections constatées, elle a mis en place des mesures correctrices avec les OAR concernés. En outre, tous les OAR ont fait l'objet en 2002 d'une première révision. Les procédures d'admission et la formation proposée aux intermédiaires financiers affiliés ont été passées au crible. Chaque OAR a également fait l'objet d'un examen thématique personnalisé. Dans l'ensemble, les résultats de cette révision ont été positifs.

Depuis peu, l'Autorité de contrôle astreint tous les OAR à réviser leurs membres chaque année, un objectif que la plupart auront atteint dès l'exercice 2003.

Soucieuse de l'indépendance de l'autorégulation, l'Autorité de contrôle veille à ce que les organes affichent une composition paritaire, avec des personnes du métier et d'autres issues d'un milieu professionnel différent mais possédant les connaissances requises. De plus, elle exige des membres des organes qu'ils signent une déclaration d'indépendance fixant les conditions de récusation à respecter.

L'Autorité de contrôle est parvenue à la conclusion que la transmission à l'OAR concerné d'informations sur ses membres affiliés est admissible dans la mesure où ces informations sont indispensables pour qu'il puisse exercer son devoir légal de surveillance.

Afin de mieux s'acquitter de ses tâches de surveillance sur les OAR et de faciliter une harmonisation appropriée des standards, l'Autorité de contrôle a mis sur pied en 2002 la base de données «Benchmarking des OAR», qui recense les caractéristiques principales des OAR et offre ainsi une vue d'ensemble rapide des différences entre les OAR.

L'Autorité de contrôle et les OAR ont eu l'occasion de renforcer leur collaboration lors de l'occasion de la conférence de coordination de l'Autorité de contrôle portant sur les aspects



pénaux du blanchiment d'argent et lors des séances trimestrielles du Forum des OAR, auxquelles l'Autorité de contrôle participe régulièrement.

Intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle

L'année 2002 a apporté les progrès attendus quant au traitement des requêtes des intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle. La «task force» temporaire qui soutenait l'Autorité de contrôle depuis mai 2001 dans le traitement des demandes d'autorisation et des décisions de classement pour les cas de retrait, ainsi que pour la préparation des dossiers, a été dissoute fin août 2002, après avoir rempli sa mission.

L'Autorité de contrôle a perfectionné ses instruments de travail et créé une base de données servant à contrôler l'état d'avancement des dossiers et à en accélérer le traitement. Elle a mené des entretiens avec plus d'une centaine d'auteurs d'une demande d'autorisation. Des dossiers en suspens ont été réactivés, les premières révisions ont été effectuées auprès des candidats, et les demandes retirées ont fait l'objet d'une décision de classement. L'Autorité de contrôle a élaboré un questionnaire servant à déterminer si l'activité d'intermédiaire financier est exercée ou non à titre professionnel. Les activités d'intermédiation financière dans le secteur non bancaire ont été classées par catégories. Au total, l'Autorité de contrôle a traité plus de 900 dossiers et rendu plus de 700 décisions. Hormis quelques cas spéciaux, toutes les demandes d'autorisation déposées en 2000 et 2001 ont pu être réglées.

En outre, l'Autorité de contrôle a refusé, sans lui accorder la possibilité de se corriger, l'autorisation à une société qui, avant le dépôt de sa requête, avait exercé son activité pendant dix-huit mois sans autorisation ni affiliation auprès d'un OAR – donc illégalement –, et qui ne remplissait qu'imparfaitement les obligations inscrites dans la loi sur le blanchiment d'argent, et l'a mise en liquidation. Le recours de la société est encore pendant.

Le même sort a touché une entreprise individuelle qui avait déposé dans les délais sa demande d'autorisation, mais n'observait pas les obligations prévues par la loi sur le blanchiment d'argent, et dont le responsable n'était pas en mesure de garantir qu'il saurait respecter les obligations de diligence. La demande d'autorisation a été refusée et l'entreprise en question

a dû cesser son activité d'intermédiaire financier par décision de l'Autorité de contrôle.

Surveillance du marché

La surveillance du marché, mise en place au cours de l'année 2002, a produit ses premiers résultats. L'Autorité de contrôle a mis au point sa procédure d'enquête et acquis ainsi ses premières expériences. En cas de soupçon d'activité d'intermédiation financière exercée sans autorisation ni affiliation auprès d'un OAR reconnu, elle ouvre une enquête contre la personne ou la société suspectée. Tout d'abord, elle remet à l'intermédiaire financier présumé un questionnaire à retourner complété et accompagné des documents commerciaux spécifiés. Dans certains cas, l'Autorité de contrôle a procédé à une révision sur place. Lorsque aucune infraction n'a été constatée, l'Autorité de contrôle a classé la procédure. Dans le cas contraire, elle a pris les mesures appropriées pour rétablir la situation légale, après avoir donné à l'intermédiaire financier la possibilité de s'exprimer à ce sujet. Lorsqu'il s'agissait d'activités assujetties et que les conditions pour obtenir une autorisation étaient réunies, celle-ci a été donnée ou l'intermédiaire a été autorisé à s'affilier à un OAR. Cependant, si l'intermédiaire financier concerné a exercé son activité illégalement, il a été dénoncé au Département fédéral des finances pour exercice d'une activité sans autorisation. Si, par contre, l'activité en question était assujettie mais que les conditions donnant droit à une autorisation n'étaient pas réunies, l'Autorité de contrôle a pris des mesures pour interdire ladite activité. Ces mesures peuvent aller jusqu'à la liquidation de la société, comme dans les cas décrits précédemment.

Dans un cas, alors que l'Autorité de contrôle avait ordonné l'exécution immédiate de la liquidation et le retrait de l'effet suspensif d'un éventuel recours, le Département fédéral des finances l'a critiquée dans une décision sur recours, au motif que le droit de recours prévu dans la loi n'aurait plus qu'une efficacité limitée si la liquidation de l'intermédiaire avait déjà eu lieu au moment de son annulation éventuelle par l'instance de recours. En revanche, le retrait de l'effet suspensif a été approuvé dans la mesure où le recours portait sur les mesures provisionnelles ordonnées dans la décision de liquidation pour mettre un terme immédiat à l'exercice d'une activité illégale.



Révision

En 2002, l'activité de révision de l'Autorité de contrôle s'est fortement développée pour atteindre l'état souhaité. L'Autorité de contrôle a effectué des révisions de différents types. Dans le cadre des procédures d'autorisation des intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle, les révisions portaient sur la mise en œuvre des devoirs inscrits dans la loi sur le blanchiment d'argent, à savoir le respect des obligations de diligence et l'adoption des mesures organisationnelles nécessaires. Les 38 révisions de ce type ont donné la plupart du temps un résultat positif et les autorisations ont donc pu être délivrées. D'autres révisions liées à la surveillance du marché ont été nécessaires pour vérifier s'il y avait ou non activité illégale. La majorité des 39 révisions de ce type menées en 2002 n'a révélé aucune violation de la loi sur le blanchiment d'argent. Dans les autres cas, la cessation des activités a été ordonnée, mesure liée parfois à la mise en liquidation de l'intermédiaire financier.

Enfin, l'Autorité de contrôle a procédé à des révisions dans le cadre de son activité de surveillance des OAR.

L'Autorité de contrôle a délégué à des sociétés de révision externes, accréditées par elle-même, la révision annuelle ordinaire des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis. Elle révisera toutefois périodiquement ces intermédiaires financiers, afin de les connaître suffisamment. Début 2002, 84 sociétés de révision ont été retenues lors d'une première phase d'accréditation. Une nouvelle procédure non limitée dans le temps doit permettre à d'autres sociétés de révision d'être accréditées. Pour les réviseurs LBA accrédités, l'Autorité de contrôle a organisé un cours de formation dispensé dans les trois langues officielles. En outre, elle surveillera l'activité de ces réviseurs externes, qui mèneront leurs premières révisions annuelles en 2003. Afin d'une part d'assurer un niveau de qualité constant et une normalisation des révisions externes LBA, et d'autre part de permettre la comparaison des résultats, l'Autorité de contrôle a publié en 2002 des documents de travail ad hoc qu'elle a remanié par la suite sur la base de ses premières expériences. Le concept de révision et les documents de travail ont fait l'objet d'une circulaire qui définit entre autres l'étendue des tâches des réviseurs LBA, de l'acceptation du mandat jusqu'à la présentation du rapport. Une lettre d'information fixe le contenu minimal des rapports de révision.

Collaboration internationale

En sa qualité d'autorité de surveillance en matière de loi sur le blanchiment d'argent, l'Autorité de contrôle est représentée au sein de la délégation suisse auprès du GAFI et prend régulièrement part aux travaux de cet organisme. En 2002, les travaux de révision des 40 recommandations du GAFI en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ont considérablement progressé. En outre, des précisions ont été apportées en vue de la mise en application des recommandations spéciales sur le financement du terrorisme édictées après le 11 septembre 2001.

Dans le cadre du soutien suisse aux efforts internationaux de lutte contre le financement du terrorisme, l'Autorité de contrôle a remis aux OAR et aux intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis de nombreuses listes de noms de personnes et d'organisations que l'on considère liées au financement du terrorisme et a donné les instructions nécessaires concernant les mesures à prendre. L'obligation de bloquer les avoirs et de communiquer s'applique alors, tandis que les obligations de diligence sont renforcées.

Autres activités de l'Autorité de contrôle

En 2002, l'Autorité de contrôle a joué un rôle actif au sein de la coordination des autorités fédérales chargées de la mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent. Dans ce cadre, une conférence de presse a été organisée sur la lutte contre le blanchiment d'argent et une brochure a été publiée.

Les travaux préparatoires d'actes législatifs ou réglementaires émanant d'autorités différentes mais traitant de matières la concernant conduisent l'Autorité de contrôle à prendre régulièrement position sur des questions importantes. En 2002, elle a notamment donné son avis sur le projet d'ordonnance de la Commission fédérale des banques sur le blanchiment d'argent, sur la révision de la loi sur la surveillance des assurances et sur le projet de circulaire de la Commission fédérale des banques concernant l'appel au public au sens de la législation sur les fonds de placement.

La mise en place des nouvelles structures adoptées en 2001 pour l'Autorité de contrôle s'est terminée en 2002, et le personnel recruté a reçu la formation nécessaire. En outre, l'Autorité de contrôle possède désormais un site Internet complet qui donne un aperçu de son activité et de son organisation ainsi que des bases légales et des décisions qu'elle est



amenée à prendre. Enfin, la participation à des séminaires et conférences d'OAR, de hautes écoles ou d'organisations privées a permis à l'Autorité de contrôle de présenter ses travaux et sa pratique.



1 Introduction

L'Autorité de contrôle est l'autorité de surveillance du secteur non bancaire. Sont notamment soumis à la loi sur le blanchiment d'argent, et donc à la surveillance prévue par la législation, tous les intermédiaires financiers de ce secteur qui, à titre professionnel, acceptent, gardent en dépôt ou aident à placer ou à transférer des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers. Ces intermédiaires peuvent soit s'affilier à un OAR reconnu et surveillé par l'Autorité de contrôle, soit se soumettre à la surveillance directe de l'Autorité de contrôle. A la différence des autorités de surveillance instituées par des lois spéciales et qui exercent une surveillance prudentielle sur les instituts qui leur sont soumis, la surveillance exercée par l'Autorité de contrôle ne porte que sur le respect des obligations fixées dans la loi sur le blanchiment d'argent.

Les instances politiques chargées de faire appliquer la loi sur le blanchiment d'argent accordent à juste titre une grande importance aux tâches qu'assume l'Autorité de contrôle en matière d'information (voir à ce sujet le rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 29 juin 2001 sur les problèmes d'exécution de la loi sur le blanchiment d'argent et l'avis du Conseil fédéral du 16 janvier 2002). La publication du présent rapport annuel répond au souhait d'une information complète, régulière et transparente sur les activités de l'Autorité de contrôle.



2 Bases légales

2.1 Ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel

Dans le secteur non bancaire, la loi sur le blanchiment d'argent ne s'applique expressément qu'aux intermédiaires financiers exerçant leur activité à titre professionnel. Les activités d'importance mineure, appelées cas «baga-telle», ne sont donc pas assujetties à la loi, selon la volonté même du législateur. Celui-ci a néanmoins laissé à l'Autorité de contrôle le soin de fixer la limite exacte entre les activités exercées à titre professionnel et les activités exercées à titre non professionnel.

A la fin de l'automne 2001, un groupe de travail dirigé par la cheffe de l'Autorité de contrôle a été chargé de donner une interprétation à caractère obligatoire de la notion d'activité exercée à titre professionnel. Ce groupe de travail comprenait des représentants du MROS et de deux OAR ainsi qu'un conseiller juridique externe. Au terme d'une large procédure de consultation, l'ordonnance rédigée sur la base des propositions du groupe de travail est entrée en vigueur le 15 septembre 2002.

L'ordonnance définit précisément, à l'aide de critères facilement vérifiables, quelles conditions doivent être remplies pour que l'activité d'un intermédiaire financier soit considérée comme exercée à titre professionnel au sens de la loi sur le blanchiment d'argent. Le produit réalisé constitue un critère déterminant à cet égard. Le seuil retenu, soit 20 000 francs, semble plutôt bas à première vue. Toutefois, selon le message relatif à la loi sur le blanchiment d'argent, «la loi ne doit pas viser seulement les activités lucratives principales, mais aussi les activités accessoires». Le montant fixé correspond d'ailleurs plus ou moins au seuil d'entrée du régime obligatoire de la prévoyance professionnelle.

L'ordonnance fixe également plusieurs autres critères applicables alternativement pour déterminer si une activité est exercée ou non à titre professionnel. Deux de ces critères complémentaires s'appliquent exclusivement à des relations d'affaires durables. Ainsi, agit à titre professionnel quiconque établit ou entretient des relations d'affaires durables avec plus de dix cocontractants durant une année civile ou a

un pouvoir de disposition sur des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers dont le montant dépasse cinq millions de francs à un moment donné.

En dernier lieu, que les relations d'affaires soient durables ou se limitent à l'exécution de transactions uniques, agit à titre professionnel quiconque effectue des transactions dont le volume total dépasse deux millions de francs durant une année civile. Par transaction, il faut en principe entendre toute forme de transformation et tout transfert de valeurs patrimoniales.

L'ordonnance règle en outre divers cas spéciaux. Il convient de souligner qu'une règle particulière s'applique aux activités d'intermédiaire financier exercées pour des proches, afin de garantir que la gestion de la fortune d'un parent âgé, par exemple, reste possible sans tomber sous le coup de la loi sur le blanchiment d'argent.

2.2 Décisions de principe de l'Autorité de contrôle

2.2.1 Obligations de diligence des intermédiaires financiers

2.2.1.1 Identification rétroactive des clients existants

En ce qui concerne l'identification rétroactive des anciens mandats, une décision émanant de l'Autorité de contrôle a débouché sur la mise en œuvre de la réglementation suivante au niveau des OAR. Si les relations d'affaires ont débuté avant le 1^{er} avril 2000, l'intermédiaire financier a l'obligation d'effectuer une identification rétroactive de son client. L'identification formelle rétroactive – soit celle qui s'exécute à l'aide de documents d'identification – ne doit pas être effectuée dans un délai déterminé si une identification matérielle a eu lieu et si l'intermédiaire financier connaît effectivement son partenaire d'affaires. Dans de tels cas, la vérification formelle de l'identité doit avoir lieu aussitôt qu'une telle opportunité se présente.

L'Autorité de contrôle a adopté une réglementation spéciale pour la Poste comme intermédiaire financier, réglementation qui a permis de vérifier les anciens mandats dans le cadre des opérations de masse de Postfinance. En mars 2002, la Poste avait déjà vérifié formellement



l'identité de près de 75 % de ses clients. Quant aux 25 % restants, elle s'est engagée à vérifier impérativement jusqu'à fin 2002 toutes les relations impliquant les clients commerciaux établis à l'étranger et ceux établis en Suisse dont le volume des transactions dépasse en moyenne un million de francs par mois ainsi que les clients privés, établis en Suisse ou à l'étranger, affichant un volume moyen de transactions supérieur à 25 000 francs par mois. Quand le défaut de coopération des cocontractants ne permettait pas de procéder aux vérifications d'identité prévues, les clients faisant l'objet d'un soupçon de blanchiment d'argent fondé selon l'art. 9 LBA ont été communiqués ou les comptes liquidés – et les traces documentaires conservées. Pour les autres clients, la vérification rétroactive sera faite à la première occasion.

2.2.1.2 Délégation de l'identification

La possibilité de déléguer les opérations de vérification de l'identité est réglée à l'art. 16 de l'ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant les obligations de diligence des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis.

Cette disposition n'autorise à déléguer l'identification du cocontractant qu'au sein du cercle des intermédiaires financiers qui, dans le cadre de la même opération, fournissent des prestations à la même contrepartie. La possibilité de déléguer l'obligation de vérifier l'identité à des tiers ne constituant pas des intermédiaires financiers au sens de l'art. 2 LBA n'est donc pas prévue.

Il est prévu, en ce qui concerne les modalités de la délégation, que l'intermédiaire financier qui procède à la vérification d'identité établit des copies des documents qui ont servi à l'identification et les transmette aux autres intermédiaires financiers concernés. Il lui incombe aussi d'attester que les copies transmises sont conformes aux documents originaux.

L'Autorité de contrôle a remarqué que, notamment dans le domaine du leasing, il existe, tant pour les intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis que pour ceux qui sont affiliés à un OAR, un réel besoin de déléguer au fournisseur les tâches de vérification de l'identité du cocontractant ainsi que d'identification de l'ayant droit économique. En effet, le fournisseur est le seul à avoir un contact direct avec le client. Afin d'aboutir à une solution adéquate, conforme tant aux directives internationales en matière de surveil-

lance bancaire qu'aux principes du droit civil applicables au choix, à l'instruction et à la surveillance d'auxiliaires au sens de l'art. 101 CO, l'Autorité de contrôle a donc décidé d'autoriser les tiers n'ayant pas le statut d'intermédiaire financier à opérer la vérification d'identité du cocontractant et l'identification de l'ayant droit économique, lorsque les conditions qui suivent sont toutes remplies:

- a) Entre le tiers et l'intermédiaire financier, des directives contractuelles relatives au respect des exigences ayant trait à l'identification du cocontractant et à l'identification de l'ayant droit économique doivent être élaborées (*cura in eligendo*).
- b) Les directives du tiers relatives à l'identification du cocontractant et de l'ayant droit économique doivent concorder avec celles de l'intermédiaire financier (*cura in instruendo*).
- c) L'intermédiaire financier doit contrôler la manière de procéder adoptée par le tiers pour vérifier l'identité du cocontractant et identifier l'ayant droit économique; en outre, le respect des obligations de diligence par le tiers doit pouvoir être contrôlé par l'organe de révision LBA dans le cadre de la révision LBA annuelle (*cura in custodiendo*).
- d) Les documents et informations qui ont servi au tiers pour la vérification de l'identité du cocontractant et l'identification de l'ayant droit économique doivent être immédiatement transmis à l'intermédiaire financier. Il suffit que le tiers copie les pièces et atteste que les copies transmises sont conformes aux originaux.
- e) La responsabilité pour une exécution complète des devoirs de diligence demeure auprès de l'intermédiaire financier.

2.2.1.3 Obligations de diligence lors de transferts d'argent à l'étranger

Le transfert d'argent (*money transfer*) est une prestation permettant aux personnes physiques ou morales d'envoyer ou de recevoir des espèces d'une manière rapide et pratique, sans devoir passer par un compte bancaire. Or le transfert d'argent présente certains risques. En effet, comme les virements ne s'effectuent pas par le biais d'un compte, il n'y a pas de relation suivie entre le client et son intermédiaire financier. Par conséquent, les documents qui permettraient de retracer l'origine et le cheminement des valeurs patrimoniales manquent, a fortiori si l'argent est transféré à l'étranger.



Les transferts d'argent ayant également joué un rôle dans le contexte des attentats du 11 septembre 2001 et du financement du terrorisme, le GAFI a émis en octobre 2001 la recommandation spéciale VII, qui stipule que les transferts de fonds doivent inclure des renseignements exacts et utiles relatifs au donneur d'ordre (voir ci-dessous, ch. 8.1.2).

Dans le sillage des recommandations du GAFI, l'Autorité de contrôle a prié les OAR de recenser les intermédiaires financiers affiliés proposant un tel service. Il s'agira ensuite de préciser d'une manière uniforme et valable pour toute la Suisse les obligations de diligence en la matière, afin de prévenir toute distorsion de la concurrence entre les prestataires. L'objectif est d'une part de généraliser l'obligation d'identifier le cocontractant, quel que soit le montant à transférer, d'autre part d'introduire une réglementation uniforme pour les virements d'argent à destination de pays dits non coopératifs ou effectués par des ressortissants de tels Etats dont les réglementations n'offrent pas la garantie que les obligations de diligence seront respectées.

Une réglementation a d'ores et déjà été convenue avec les deux principaux prestataires de tels services.

2.2.2 Questions d'assujettissement

2.2.2.1 Sociétés de domicile

Plusieurs rapports internationaux ont signalé le risque que des véhicules sociétaires (*corporate vehicles*) ne soient utilisés pour blanchir de l'argent. Le problème majeur de telles structures tient à leur manque de transparence: il est extrêmement difficile aux autorités et aux intermédiaires financiers concernés de savoir qui contrôle et domine une société de domicile.

Au vu du risque de blanchiment lié à l'emploi de véhicules sociétaires, l'Autorité de contrôle a 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. Juridiquement parlant, cet assujettissement se justifie par le fait que de tels organes ne servent pas de facto les intérêts de la société, mais qu'ils agissent sur instructions de l'ayant droit économique de la société de domicile. La dépendance des organes de la société de domicile par rapport à l'ayant droit économique et la domination de celui-ci impliquent qu'il n'y a pas lieu de prendre en compte

l'autonomie juridique de la société de domicile. De l'avis de l'Autorité de contrôle, les organes n'agissent donc pas pour la société de domicile, mais pour le compte de l'ayant droit économique. Par conséquent, les organes de sociétés de domicile ne disposent pas de leur propre fortune (qui serait la fortune de la société de domicile), mais d'une fortune ne leur appartenant pas, celle de l'ayant droit économique.

Sont réputées sociétés de domicile au sens de cette réglementation tous les véhicules sociétaires, quelle que soit leur structure juridique, conçus pour permettre à un ayant droit économique de dissimuler ses valeurs patrimoniales. La notion de société de domicile n'a donc pas un sens technique et ne se limite pas aux véhicules dont la forme relève du droit des sociétés. Font notamment partie des sociétés de domicile les trusts, les «Anstalt» et les fondations de famille. Une caractéristique récurrente est que la société de domicile n'a pas d'activité de commerce ni n'emploie de personnel dans l'Etat de son siège.

La loi sur le blanchiment d'argent s'applique à tous les organes exécutifs – formels et matériels – de sociétés de domicile, dès lors qu'ils ont leur domicile en Suisse et ont un pouvoir de disposition sur des valeurs patrimoniales de la société de domicile, le droit de signature collective étant jugé suffisant. En outre, l'ayant droit économique d'une société de domicile n'est pas considéré comme un intermédiaire financier. L'assujettissement des organes exécutifs tombe si la société de domicile concernée est elle-même un intermédiaire financier dans l'Etat de son siège et qu'elle y est soumise à une surveillance qui correspond matériellement à celle prévue par la loi sur le blanchiment d'argent.

2.2.2.2 Obligation d'assujettissement des employés d'un intermédiaire financier

Si une société bénéficie d'une autorisation de l'Autorité de contrôle ou d'une affiliation à un OAR, ses employés n'ont bien sûr besoin ni d'autorisation, ni d'affiliation propre, étant donné qu'ils exercent leur activité au service de leur employeur et non à titre indépendant. Cette situation juridique claire en soi a soulevé certains problèmes de délimitation liés à l'assujettissement des organes de sociétés de domicile. Il incombait à l'Autorité de contrôle de décider si un employé d'un intermédiaire financier autorisé a besoin d'une autorisation supplémentaire lorsqu'il agit en tant qu'organe d'une société de domicile. En pareil cas, la



question se pose de savoir si l'activité d'organe est exercée au service de l'employeur ou sur une base privée. L'Autorité de contrôle a résolu ce problème comme suit:

Si le contrat fiduciaire est conclu entre l'ayant droit économique et l'employeur et si l'employé ne perçoit pas d'honoraires venant s'ajouter à son salaire, son activité d'organe peut être qualifiée de travail au service de son employeur. Il est vrai que d'un point de vue strictement formel, l'employé est désigné d'habitude comme organe en qualité de personne physique et non de représentant de son employeur. Toutefois, si les deux conditions énoncées ci-dessus sont réunies, l'activité d'organe peut être qualifiée de travail au service de l'employeur. Dans ce cas, il convient d'imputer l'activité d'intermédiaire financier à l'employeur et non à l'employé.

2.2.2.3 *Transport de valeurs*

L'Autorité de contrôle a pris en novembre 2002 une décision de principe concernant l'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent des transports de valeurs.

Selon cette décision, le transport physique de valeurs patrimoniales est assujéti à la loi sur le blanchiment d'argent dès qu'il s'agit d'argent au comptant, de titres au porteur ou de métaux précieux. Le raisonnement est simple: comme ces valeurs patrimoniales sont très liquides et faciles à transférer, le risque qu'elles servent à des opérations de blanchiment d'argent est réel.

La décision se fonde sur l'art. 26 de l'ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant les obligations de diligence des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis. Selon cette disposition, les transactions d'argent au comptant, de titres au porteur et de métaux précieux sont soumises à une obligation particulière de clarification au-delà d'un montant défini. L'intermédiaire financier doit déterminer l'arrière-plan économique et le but de telles transactions. C'est aussi ce que prévoit le chiffre marginal 23 de la circulaire 98/1 de la Commission fédérale des banques concernant le blanchiment de capitaux. Ces dispositions avaient d'ailleurs été édictées suite au constat que les transactions d'argent au comptant, de titres au porteur et de métaux précieux présentent un risque élevé de servir au blanchiment d'argent. Il est donc opportun, pour trancher la question de l'assujettissement, de soumettre à la loi sur le blanchiment d'argent le transport

physique de tels objets de valeur en s'appuyant sur ces dernières dispositions.

Par ailleurs, cette décision de l'Autorité de contrôle est conforme aux normes internationales, notamment à la recommandation spéciale n° VI du GAFI sur le financement du terrorisme (voir ci-dessous, ch. 8.1.2).

2.2.2.4 *Négociants en matières premières*

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le blanchiment d'argent, il n'y a guère de question qui ait provoqué autant de discussions que celle de la portée de son art. 2, al. 3, let. c. La controverse porte essentiellement sur la question de savoir dans quelle mesure le négoce en matières premières relève du secteur financier soumis à la loi sur le blanchiment d'argent lorsqu'il prend la forme du «négoce pour propre compte», autrement dit lorsque le négociant effectue l'achat et la vente de matières premières pour son propre compte.

L'Autorité de contrôle a rendu publique sa décision de principe sur l'assujettissement du négoce en matières premières le 18 janvier 2002, lors d'une conférence de presse ayant pour objet la prise de position du Conseil fédéral sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil national consacré aux problèmes d'exécution de la loi sur le blanchiment d'argent. Selon son interprétation de l'art. 2, al. 3, let. c, LBA, non seulement le commerce de matières premières effectué pour le compte de tiers est soumis à la loi, mais également les transactions effectuées pour son propre compte. Est excepté le cas où le négoce pour propre compte n'est pas effectué dans un but de négoce mais dans le but d'une utilisation et d'une transformation pour son propre compte. Par conséquent, il incombe à l'Autorité de contrôle d'examiner au cas par cas si l'activité commerciale des négociants en matières premières constitue un service financier et donc si cette dernière est soumise à sa surveillance selon la loi sur le blanchiment d'argent.

Au printemps 2002, l'Autorité de contrôle a reçu des dizaines de demandes concernant l'assujettissement au titre du négoce en matières premières. De son côté, elle s'est efforcée de concrétiser plus avant sa pratique. En outre, elle s'est entretenue avec divers négociants en matières premières afin d'élaborer des principes de mise en oeuvre conformes aux exigences légales et tenant compte judicieusement des particularités majeures de cette branche.



2.2.3 Émoluments perçus par l'Autorité de contrôle

L'Autorité de contrôle fait partie de l'Administration fédérale des finances, dont les coûts sont couverts par le budget général de la Confédération. Elle perçoit par ailleurs des émoluments pour les prestations qu'elle fournit et les décisions qu'elle rend sur la base de l'ordonnance sur les émoluments de l'Autorité de contrôle en matière de blanchiment d'argent. Le montant de l'émolument est fixé en particulier en fonction du temps consacré et de l'intérêt de celui qui sollicite ou provoque la prestation ou la décision. Le tarif horaire va de 140 à 300 francs.

En application de ces règles, l'Autorité de contrôle facture des émoluments:

- aux personnes ou sociétés qui ont sollicité d'elle une autorisation d'exercer une activité en tant qu'intermédiaire financier;
- aux intermédiaires financiers et aux OAR auprès desquels elle a effectué une révision LBA visant à contrôler s'ils satisfont aux exigences requises par la loi;
- lorsqu'elle met en liquidation des personnes ou des sociétés, ou procède à leur radiation, après avoir constaté qu'elles exercent illégalement une activité soumise à la loi sur le blanchiment d'argent et violent gravement les obligations de diligence;
- lorsqu'elle détient, au moment d'ouvrir la procédure, des informations laissant à penser qu'une personne ou une société exerce une activité d'intermédiation financière assujettie à la loi sur le blanchiment d'argent sans autorisation ni affiliation à un OAR reconnu, activité qui, après investigations, s'avère ne pas être soumise à ladite loi. L'Autorité de contrôle met ainsi les frais de procédure à la charge de la personne ou de la société concernée, même si elle conclut à un non-assujettissement de l'activité exercée.

Au cours de l'année 2002, l'Autorité de contrôle a par contre cessé de percevoir des émoluments lorsqu'elle fournit des renseignements permettant de savoir si un intermédiaire financier est au bénéfice d'une affiliation à un OAR ou d'une autorisation de l'Autorité de contrôle. Elle a en effet estimé la transparence obtenue grâce à ce genre de renseignements d'une importance telle que la perception de cet émolument est inappropriée.

En raison des difficultés rencontrées et des problèmes que peut poser la base légale, l'Autorité de contrôle a par ailleurs décidé de renoncer à percevoir des OAR et des intermé-

diaires financiers des émoluments relatifs aux modifications manuelles ou électroniques auxquelles elle procède dans sa base de données. A la suite de cette décision, les divers recours pendants à ce sujet ont été classés.

2.2.4 Publication des coordonnées des intermédiaires financiers sur le site Internet de l'Autorité de contrôle

L'Autorité de contrôle prévoit depuis quelque temps déjà de publier sur son site Internet les noms et le siège de tous les intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis ou qui sont affiliés à un OAR.

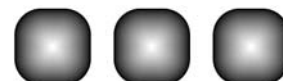
Cette démarche s'inscrit dans le but général de la loi sur le blanchiment d'argent, à savoir lutter contre le blanchiment d'argent en privilégiant les mesures préventives. Or cette lutte passe notamment par une transparence accrue dans le secteur non bancaire, secteur qui se caractérise par une forte hétérogénéité. La publication préconisée permettra à tout un chacun, qu'il s'agisse par exemple d'un client ou d'un concurrent d'un intermédiaire financier, de savoir si ce dernier se soumet effectivement à la surveillance prescrite par la loi. Il s'ensuit que les intermédiaires agissant dans l'illégalité ne pourront rester longtemps inaperçus.

Le 15 septembre 2001, la base légale nécessaire à cette publication est entrée en vigueur. La teneur de l'art. 7, al. 1, OReg-LBA, reprend telle quelle une proposition du Préposé fédéral à la protection des données.

En octobre 2001, les OAR ont eu l'opportunité de donner leur avis sur l'application concrète de cette disposition. La moitié d'entre eux se sont alors opposés à la publication prévue. L'Autorité a passé outre, estimant que les bases légales étaient suffisantes. Compte tenu du principe de proportionnalité, elle a toutefois décidé de ne pas publier les noms des intermédiaires financiers sous forme de liste, mais de les rendre accessibles grâce à un moteur de recherche. Les OAR ont été informés de ce projet en mars 2002.

Par la suite, près de 800 intermédiaires financiers et un OAR ont exigé, en se fondant sur l'art. 20 LPD, que leurs données et celles de leurs membres ne soient pas communiquées.

L'Autorité de contrôle a rejeté à ce stade, par voie de décision, la demande de blocage de cet OAR et les requêtes de quelques intermédiaires financiers représentatifs, pour per-



mettre la clarification des conditions et de la portée de ce droit d'opposition. Sur le fond, il convient de mentionner que selon la loi sur la protection des données, seules les personnes qui rendent vraisemblable un intérêt légitime peuvent faire valoir un droit d'opposition. L'Autorité de contrôle estime qu'un tel intérêt fait défaut dans le cas de personnes physiques ou morales dont la société est déjà inscrite au registre du commerce – ce qui est le cas de la plupart des intermédiaires financiers. La Commission fédérale de la protection des données devra statuer sur les recours éventuels.



3 Rapports avec les Organismes d'autorégulation

3.1 Discussion des rapports annuels 2000 et 2001

En début d'année 2002, il a fallu examiner non seulement les rapports annuels 2001 des OAR, mais aussi ceux de l'exercice 2000.

Fin mars, l'ensemble des rapports annuels 2000 avaient fait l'objet d'une analyse et d'un rapport écrit, suivis d'une discussion avec toutes les directions d'OAR. Dans certains cas, des mesures ont été prises pour corriger les défauts constatés.

Au cours du second semestre 2002, les rapports annuels 2001 ont été analysés selon la même procédure. Les affaires pendantes en début d'année ont donc pu être entièrement liquidées.

La discussion au sujet des rapports annuels a été particulièrement fructueuse, puisque la plupart des problèmes ont été résolus à cette occasion, et que les mesures décidées en commun ont été bien mieux acceptées que si l'Autorité de contrôle avait eu à rendre des décisions. Ainsi, il a été possible d'apporter rapidement de nombreuses améliorations et d'éviter de longues procédures d'opposition. Globalement parlant, une communication constructive a été mise en place avec les OAR.

Les expériences réalisées lors de l'analyse des rapports annuels ont conduit à un remaniement en profondeur du rapport annuel type qu'avait élaboré l'Autorité de contrôle. Grâce à sa structure claire et à sa concentration sur les points réellement significatifs, la version actuelle correspond mieux aux besoins concrets de l'Autorité de contrôle et des OAR.

3.1.1 Rythme des révisions menées par les OAR

Parmi les thèmes abordés lors de la discussion des rapports annuels avec les directions des OAR figurait l'introduction de rythmes uniformes pour les révisions auxquelles procèdent les OAR. L'Autorité de contrôle estime qu'une révision annuelle présente seule un rythme adéquat pour déceler dans un délai raisonnable si un intermédiaire financier enfreint les

obligations inscrites dans la loi sur le blanchiment d'argent et ordonner au besoin les mesures qui s'imposent. La plupart des règlements d'OAR prévoient déjà une révision annuelle. Dans un cas où la réglementation divergeait, il a été décidé que le changement serait effectif l'année suivante. La décision n'ayant pas été attaquée, la première révision annuelle aura lieu en 2003. Enfin, dans deux OAR le passage au nouveau système soulève de réelles difficultés pratiques, notamment en raison du nombre important de leurs membres. Par conséquent, les modalités du changement sont encore en discussion, en particulier la question des délais transitoires.

3.1.2 Indépendance des organes des OAR

Garantir l'indépendance des organes des OAR reconnus est au centre des préoccupations de l'Autorité de contrôle. En effet, si l'autorégulation implique par essence un auto-contrôle de la part de personnes pratiquant la même profession, une autorégulation indépendante au sens de la loi ne peut être assurée que si des personnes issues d'un autre milieu professionnel, mais possédant tout de même les connaissances requises en matière de loi sur le blanchiment d'argent, exercent une certaine influence dans la prise de décision des organes des OAR. Dès lors, en encourageant les OAR à désigner aussi, en tant qu'organes, un pourcentage équitable de personnes issues d'un autre milieu professionnel, l'Autorité de contrôle entend assurer à tous les intermédiaires financiers affiliés une autorégulation non seulement compétente, mais également indépendante. L'Autorité de contrôle impose un certain équilibre entre les représentants des différentes catégories professionnelles au gré des remplacements des organes des OAR qu'elle a la tâche d'approuver. A de telles précautions de type organisationnel s'ajoute le fait que l'Autorité de contrôle demande toujours aux nouveaux organes des OAR de signer une déclaration d'indépendance, par laquelle ils s'engagent à respecter systématiquement les procédures de récusation lorsque des intérêts personnels ou professionnels risquent d'influencer leur manière d'agir ou leurs décisions.

3.2 Révision des OAR

En 2002, l'Autorité de contrôle a procédé à la première révision de chacun des douze OAR reconnus par elle. Dans onze d'entre eux, elle a effectué elle-même les révisions, tandis que



pour l'OAR de la Fédération suisse des avocats et des notaires (FSA/FSN) elle a mandaté une société externe de révision. Les révisions portaient sur le respect des obligations inscrites dans la loi sur le blanchiment d'argent ainsi que sur la mise en œuvre ou l'exécution du règlement selon l'art. 25 LBA édicté par chaque OAR.

Dans le cadre des révisions, les thèmes suivants ont été définis et ont donné lieu à un examen approfondi:

- la procédure d'admission des intermédiaires financiers fixée par l'OAR;
- la formation des intermédiaires financiers affiliés;
- un thème variant d'un OAR à l'autre (notamment sanctions / statistique des sanctions, indépendance des sociétés de révision LBA par rapport à l'OAR, indépendance des organes de l'OAR, formation et sélection des sociétés de révision LBA).

Les résultats des révisions ont été pour la plupart positifs. Le savoir nécessaire à la conduite des OAR est présent, et les mesures nécessaires à la surveillance de leurs membres ont été prises. De même, la révision portant sur l'indépendance des organes des OAR par rapport aux intermédiaires financiers affiliés a été globalement concluante.

3.2.1 Procédure d'admission

La requête d'affiliation à un OAR en tant qu'intermédiaire financier doit être présentée à l'OAR compétent avec les documents d'accompagnement nécessaires. Les statuts des OAR et leurs règlements respectifs, soumis à l'approbation de l'Autorité de contrôle, spécifient les documents à produire et les conditions que doit remplir l'intermédiaire financier pour être admis dans un OAR. En l'occurrence, ce sont les mêmes documents qui sont exigés par l'Autorité de contrôle dans les procédures d'autorisation des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis.

La révision se limite à examiner si la procédure d'admission est conforme au règlement et à constater les écarts éventuels. Les révisions effectuées ont parfois révélé des lacunes dans les documents remis à cette occasion. Dans quelques cas, les dossiers étaient incomplets: un document était soit absent, soit présent mais non sous la forme exigée.

Dans un cas, la révision a montré que la procédure prévue dans le règlement ne permettait pas aux responsables de l'OAR d'obtenir des informations et une documentation actuelles sur l'activité effective des candidats à l'affiliation. Ce défaut sera corrigé au moment où l'OAR révisera son règlement.

3.2.2 Formation des intermédiaires financiers et des sociétés de révision

Les OAR ont le devoir de former les responsables des intermédiaires financiers qui leur sont affiliés dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent, ou tout au moins de veiller à ce que ceux-ci remplissent leurs obligations en matière de formation. Certains OAR prévoient également une obligation de formation pour les sociétés de révision LBA. En cas de violation de ce devoir, les OAR sont tenus d'adopter les mesures qui s'imposent.

Les intermédiaires financiers nouvellement affiliés ainsi que le personnel nouvellement recruté par des intermédiaires financiers déjà affiliés qui est en contact avec la clientèle doivent suivre un cours de base. Par ailleurs, la formation continue est obligatoire. Les OAR organisent eux-mêmes la formation ou la délèguent à des tiers.

Dans le cadre des révisions des OAR, des vérifications ont été effectuées pour savoir si ceux-ci s'acquittaient de leur obligation de formation vis-à-vis des intermédiaires financiers affiliés, d'une part, et des sociétés de révision LBA, d'autre part. Il s'agissait principalement de vérifier si les OAR avaient organisé la formation prévue dans leur règlement. L'examen s'étendait au matériel de cours (thèmes traités et mises à jour) et à l'organisation des manifestations (contrôle des résultats, contrôle des présences, feedback).

Au cours de la révision, il est apparu que la formation avait été dispensée ou mise en œuvre selon le modèle prévu. Les manifestations organisées constituent de manière générale une bonne base pour acquérir des connaissances sur les dispositions de la loi sur le blanchiment d'argent. Dans des cas isolés, des lacunes ont toutefois été constatées concernant la surveillance du respect de l'obligation de formation, et en particulier les contrôles de la fréquentation des cours par l'intermédiaire financier et les sanctions infligées aux intermédiaires financiers absents sans justification.



3.3 Procédure de sanction des OAR à l'encontre des intermédiaires financiers qui violent leurs obligations de diligence

Dans le cadre de sa surveillance des OAR, l'Autorité de contrôle est amenée à contrôler, en particulier, la sévérité des sanctions prononcées en fonction des infractions constatées. Elle doit également vérifier si toutes les infractions à la loi sur le blanchiment d'argent qui ont été remarquées ont entraîné l'ouverture d'une procédure de sanction auprès des OAR. Cette surveillance de l'Autorité de contrôle sur les procédures de sanction appliquées par les OAR à l'encontre de leurs membres est non seulement destinée à contrôler si le système d'autorégulation en lui-même fonctionne, mais aussi à garantir à tous les intermédiaires financiers affiliés à des OAR une certaine égalité de traitement devant les sanctions.

Il sied toutefois de relever que l'Autorité de contrôle ne peut pas se limiter à contrôler les procédures de sanction suivies par les OAR à l'encontre de leurs membres. En effet, lorsqu'elle présume que des infractions pénales en rapport avec le blanchiment d'argent ont été commises, l'Autorité de contrôle a l'obligation de dénoncer le cas au MROS, pour autant que l'OAR ne l'ait pas déjà fait. Au cours de l'année 2002, deux dénonciations ont dû être effectuées. Des procédures pénales sont actuellement en cours auprès des autorités de poursuite pénale compétentes. Ces cas ont également provoqué l'exclusion, de la part de l'OAR, de l'intermédiaire financier concerné.

3.4 Echange d'informations avec les OAR

Durant l'année 2002, une question non réglée dans la loi a été soulevée dans le cadre de la collaboration entre l'Autorité de contrôle et les OAR, à savoir si la première est habilitée à transmettre à un OAR des informations concernant un membre de ce dernier. A l'issue d'un examen approfondi, l'Autorité de contrôle a conclu que les informations qu'elle fournit aux OAR ne représentent qu'une simple assistance dans le cadre des rapports de surveillance. Par conséquent, l'Autorité de contrôle ne viole pas le secret de fonction auquel elle est tenue dans la mesure où elle agit en respectant les dispositions de la loi sur la protection des données. Quant aux OAR, ils sont assimilés du point de vue du droit de la protection des données à des organes fédéraux, étant donné qu'ils ont besoin desdites données pour l'exercice d'une tâche publique.

Concrètement, cela signifie que si l'Autorité de contrôle est en possession de données indispensables pour permettre à un OAR d'exercer son activité légale de surveillance, elle est habilitée à lui transmettre les informations absolument nécessaires. La remise de données ne s'effectue toutefois qu'au cas par cas et compte tenu de l'objectif visé. De l'avis même de l'Autorité de contrôle, une telle pratique est notamment admissible lorsqu'elle dispose d'informations relatives à un intermédiaire financier affilié qui resteraient, sans cette transmission de données, tout à fait inconnues de l'OAR, ou dont ce dernier n'aurait connaissance qu'à une date trop tardive pour pouvoir intervenir efficacement, par exemple pour ordonner une révision extraordinaire. Dans un tel cas, l'Autorité de contrôle est donc habilitée à transmettre spontanément ces informations. La communication régulière et systématique de données aux OAR demeure en revanche exclue.

3.5 Benchmarking des OAR

L'Autorité de contrôle a mis sur pied le projet «Benchmarking des OAR» dans le but de disposer d'un outil permettant de comparer l'organisation de tous les OAR reconnus. Ce besoin de comparaison s'est fait sentir dès le début de l'autorégulation dans le secteur non bancaire, car l'Autorité de contrôle a très vite dû constater que pour mener à bien ses tâches de surveillance elle doit pouvoir bénéficier d'une vue d'ensemble des règlements, des statuts et de l'organisation générale de tous les OAR reconnus. En effet, la diversité des systèmes mis en place pouvait à court ou à moyen terme masquer les activités de contrôle LBA effectivement exercées par tous les OAR reconnus. Ce besoin d'harmonisation des normes minimales relatives à l'organisation et au contrôle a ainsi conduit à élaborer une base de données complète et fiable comprenant les caractéristiques fondamentales de tous les OAR reconnus. Le projet «Benchmarking des OAR», dont les travaux se sont achevés à la fin de l'année 2002, permet d'ores et déjà de comparer en un seul coup d'œil les données des différents OAR concernant par exemple la couverture du marché, les émoluments, les capacités financières, les structures relatives à la gestion et à l'administration, la fréquence et la nature des contrôles, les sanctions, les méthodes de formation et d'information. Ces renseignements permettront, à terme, d'imposer des exigences minimales équivalentes dans le cadre de l'autorégulation LBA valables pour l'ensemble du secteur non bancaire en Suisse.



3.6 Conférence de coordination

Le 15 novembre 2002, une conférence de coordination selon une formule inédite a réuni à Berne les douze OAR reconnus. Le matin, les participantes et participants ont pris connaissance des faits nouveaux concernant la confiscation d'objets, la violation des obligations de diligence, le blanchiment d'argent ainsi que les compétences dont le Ministère public de la Confédération dispose depuis le 1^{er} janvier 2002 dans le domaine de la criminalité organisée et de la lutte contre le blanchiment d'argent. Des intervenants renommés tels l'ancien procureur général du canton de Genève, le procureur général suppléant de la Confédération et le procureur général du district IV du canton de Zurich ont pris part à la conférence. L'essentiel de l'après-midi a été consacré à un débat sur des aspects importants de l'autorégulation avec, outre les intervenants, des représentants de l'Autorité de contrôle, du MROS et du Forum des OAR. Cette journée s'est terminée par des explications du directeur de l'Administration fédérale des finances sur les enjeux de la surveillance des marchés financiers dans le secteur non bancaire. Eu égard à l'écho très positif rencontré par cette manifestation, l'Autorité de contrôle a décidé de l'intégrer dans sa planification annuelle.

3.7 Participation au Forum des OAR

Les douze OAR reconnus ont mis sur pied un Forum. Ce groupe de travail vise d'une part à favoriser les échanges d'expériences et d'autre part, à contribuer autant que possible à l'uniformisation et à la reconnaissance réciproque, entre OAR, de leurs activités de surveillance et de leurs règlements. En outre, le Forum est responsable des relations publiques pour ce qui est de l'autorégulation du secteur non bancaire suisse. Plusieurs rencontres par année réunissent notamment des représentants de l'Autorité de contrôle, du MROS et de l'Association suisse des banquiers. Cette plateforme de communication a fait ses preuves. En effet, de nombreuses questions techniques ou de coordination y ont été réglées entre les représentants des OAR et des autorités et les divergences éventuelles y ont été aplanies. D'où la conviction de l'Autorité de contrôle que le Forum des OAR constitue un instrument précieux.



4 Intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle

4.1 Task Force de durée limitée en charge des demandes d'autorisation pendantes

L'Autorité de contrôle a été renforcée jusqu'au mois d'août 2002 par une Task Force constituée en mai 2001. Mise sur pied et dirigée administrativement par un consultant externe, cette dernière était soumise, pour le traitement des dossiers, aux directives et à la responsabilité de l'Autorité de contrôle. Onze étudiants en droit ou en économie, au second stade de leurs études ou déjà licenciés, ont travaillé en son sein jusqu'à sa dissolution à la fin du mois d'août 2002. Ils ont œuvré dans les trois langues nationales principales et travaillé à temps partiel en gérant eux-mêmes leurs horaires.

La Task Force avait pour mission d'aider l'Autorité de contrôle à traiter la masse de demandes de surveillance directe encore en suspens. En utilisant les instruments de travail élaborés par l'Autorité de contrôle et en recevant des indications précises de ses collaborateurs, chaque étudiant a ainsi traité et géré les dossiers qui lui ont été attribués et dont il était responsable. Dans cette optique, le rôle de la Task Force a été de :

- examiner les documents d'un dossier, les classer, en tirer les informations importantes et en relever les manques;
- rédiger des projets de lettres aux intermédiaires financiers, notamment pour leur demander des compléments d'information;
- préparer l'entretien clôturant la procédure d'autorisation avec l'intermédiaire financier, y assister et en dresser le procès-verbal;
- rédiger le projet de décision.

La Task Force s'est occupée de très nombreux dossiers, à l'exclusion de certains cas spéciaux. Ses membres ont également traité la plupart des dossiers de retrait de la demande d'autorisation, en rédigeant la décision de classement. Dans leur activité, ils n'avaient toutefois aucun contact direct avec les intermédiaires financiers hormis lors de l'entretien final.

Par ailleurs, les membres de la Task Force ont joué un rôle prépondérant dans les exercices d'état-major effectués pour mettre en ordre les dossiers et créer une base de données com-

plète et précise. Ce sont eux qui ont cherché, répertorié, classé et examiné la plupart des dossiers. Le mérite d'avoir eu assez rapidement la vue d'ensemble leur revient donc en grande partie.

En outre, leur intérêt tant pour la loi sur le blanchiment d'argent que pour leur travail les a poussés à apporter une contribution intelligente et précieuse au développement des instruments de travail, à la précision de nombreuses questions de droit, et à la recherche de solutions pragmatiques.

Du côté de l'Autorité de contrôle, la collaboration a été fructueuse, puisqu'elle a permis de mettre les dossiers en ordre et de traiter efficacement les demandes d'autorisation pendantes. Elle a toutefois également nécessité des collaborateurs de l'Autorité de contrôle un engagement soutenu auprès des étudiants dans le but de développer les instruments utilisés, contrôler le travail effectué et répondre aux questions. Le fait que la collaboration avec la Task Force se soit révélée positive revient également à ceux qui l'ont encadrée.

4.2 Procédures d'autorisation

4.2.1 Gain d'une vue d'ensemble précise

Il s'est agi, dans une première phase, de mettre de l'ordre dans les dossiers qui s'étaient accumulés. Ainsi, à fin février 2002, l'Autorité de contrôle, après avoir effectué ses premières expériences dans le traitement des demandes d'autorisation, a créé le modèle d'une nouvelle base de données. Un premier exercice d'état-major d'un mois a permis de récolter les informations nécessaires et la base de données a été mise sur pied. Sur la base de ce nouvel instrument de contrôle, les dossiers ont été nouvellement répartis entre les collaborateurs et un contrôle sur l'état d'avancement de tous les dossiers a ainsi pu être obtenu.

4.2.2 Traitement des dossiers

Dès ce moment, le rythme de traitement des dossiers s'est accéléré. De très nombreuses demandes d'informations complémentaires ont été envoyées. Plus de 150 entretiens ont été menés avec les intermédiaires financiers directement assujettis. De nouveaux instruments de travail ont été créés et les instruments existants



ont été revus. Les dossiers suspendus ont été réexaminés, en particulier sur les raisons ayant conduit à leur suspension, et leur traitement a repris lorsque cela était possible. Les premières révisions auprès des intermédiaires financiers directement assujettis ont été menées. Les demandes de retrait ont été examinées et, le cas échéant, admises. L'Autorité de contrôle a rendu plus de 500 décisions de classement relatives aux retraits. Les efforts se sont concentrés sur le traitement des demandes d'autorisation en suspens.

En vue de l'entrée en vigueur, en septembre 2002, de l'ordonnance de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel, plus de 50 formulaires ont été envoyés dès l'été 2002 aux intermédiaires financiers directement assujettis éventuellement concernés afin de faire état du volume de leur activité. Un second exercice d'état-major a permis de mettre à jour la base de données et d'établir un contrôle plus strict en matière de délais.

4.2.3 Précision de la procédure et de la pratique de l'Autorité de contrôle

Dès septembre 2002, le traitement des demandes d'autorisation a continué avec intensité, de même que le rythme des entretiens menés avec les intermédiaires financiers directement assujettis. Les premières décisions en application de la nouvelle ordonnance sur l'activité à titre professionnel ont été rendues. Par ailleurs, le nombre croissant de révisions menées auprès des intermédiaires financiers directement assujettis, la vision objective et complète de leur activité et du respect des obligations de diligence ainsi obtenue, la résolution de questions particulières et la mise au point de la pratique de l'Autorité de contrôle dans les cas spéciaux ont permis de régler la majeure partie des dossiers en suspens.

En novembre, l'Autorité de contrôle a rendu les premières décisions de modification concernant des intermédiaires financiers disposant déjà d'une autorisation d'exercer. En outre, la procédure d'examen des requêtes en autorisation et les instruments qui lui sont liés ont été complètement revus. Enfin, des catégories d'activité d'intermédiation financière ont été définies, dans lesquelles les intermédiaires financiers directement assujettis ont été classés.

Au total, plus de 900 dossiers ont été examinés en 2002. Plus de 700 décisions ont été rendues. A l'exception de quelques cas particuliers, toutes les demandes déposées en 2000 et en 2001 ont été tranchées. La procédure d'autorisation est à présent efficace, si bien qu'il faut actuellement à l'intermédiaire financier directement assujetti plus de temps pour compléter une demande qu'à l'Autorité de contrôle pour l'examiner. A cette activité d'examen des requêtes en autorisation s'ajoute le temps consacré à l'intermédiaire financier directement assujetti pour le conseiller lors du dépôt de la demande d'autorisation et durant la procédure ainsi que pour le renseigner et le conseiller concernant les obligations de diligence, l'éclaircissement de différentes questions en la matière, la préparation et la présentation d'exposés sur ce sujet.

4.3 Rejet de demandes d'autorisation

Dans un cas précis, une société avait déposé début janvier 2002 auprès de l'Autorité de contrôle une requête en autorisation incomplète. Lors d'une révision effectuée auprès de cette société, l'Autorité de contrôle a constaté qu'elle agissait depuis juin 2000 en tant qu'intermédiaire financier dans l'illégalité, soit sans autorisation de l'Autorité de contrôle ni affiliation à un OAR. Elle a en outre remarqué que ladite société ne remplissait que partiellement les obligations de diligence inscrites dans la loi sur le blanchiment d'argent puisqu'elle ne disposait ni de prescriptions internes, ni d'une organisation propres à garantir le respect de ces obligations. En clair, la société contrevenait à des dispositions essentielles à l'octroi d'une autorisation. Au vu de ces vices, l'Autorité de contrôle a rejeté la requête de la société sans lui accorder la possibilité d'améliorer son dossier. En effet, un intermédiaire financier n'est autorisé à améliorer sa requête que si celle-ci a été déposée avant son entrée en activité ou si les vices constatés sont mineurs. Or, aucune de ces conditions n'était remplie. Compte tenu des vices ayant motivé le rejet de la requête d'une part et du fait que la société incriminée déployait essentiellement une activité illégale d'intermédiaire financier d'autre part, l'Autorité de contrôle a décidé sa liquidation officielle pour rétablir la légalité. Une procédure de recours est encore pendante.

Dans un autre cas, une raison individuelle avait déposé à temps sa requête en autorisation auprès de l'Autorité de contrôle. Or il s'est avéré durant la procédure d'autorisation qu'elle ne remplissait pas les obligations de diligence ins-



crites dans la loi sur le blanchiment d'argent. A plusieurs reprises, le propriétaire avait fourni des indications fausses à propos de son organisation et de ses prescriptions internes. A la suite d'une révision de cette entreprise et d'un entretien personnel avec son chef, l'Autorité de contrôle a constaté qu'elle ne disposait ni de prescriptions internes, ni d'une organisation propres à garantir le respect des obligations de diligence. Par ailleurs, le propriétaire n'était pas en mesure de garantir qu'il pourrait respecter ces obligations. Comme les conditions d'autorisation n'étaient pas remplies, la requête a été refusée. Là aussi, l'Autorité de contrôle a pris des mesures afin de rétablir la légalité. Elle a notamment ordonné la cessation de toute activité d'intermédiation financière. Cette décision, qui n'a pas été attaquée, est entrée en force depuis.



5 Surveillance du marché

5.1 Examens concernant les intermédiaires financiers

Conformément à sa compétence de surveillance, l'Autorité de contrôle mène, contre des personnes ou des sociétés, des investigations visant à déterminer s'il y a eu infraction à la loi sur le blanchiment d'argent, et notamment si une société agit en tant qu'intermédiaire financier sans autorisation de sa part ni affiliation à un OAR.

De telles enquêtes concernant des intermédiaires financiers suspectés d'illégalité sont lancées sur indication de tiers – d'autres autorités en particulier –, ou s'imposent au terme des propres recherches de l'Autorité de contrôle. Il est aussi arrivé à cette dernière d'agir sur la base d'informations transmises par des OAR et portant sur des membres exclus, non admis ou démissionnaires. De plus, les OAR ont été informés par écrit qu'ils devaient signaler à l'Autorité de contrôle les intermédiaires financiers qui déposent auprès d'eux une demande d'affiliation alors qu'ils agissent déjà dans l'illégalité. L'Autorité de contrôle a parfois bloqué une telle demande auprès d'un OAR pour mener sa propre enquête.

Afin de disposer d'informations plus précises notamment à propos d'un possible assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent, l'Autorité de contrôle transmet aux sociétés concernées un questionnaire portant sur cette loi, à lui renvoyer complété et accompagné d'autres documents tels que rapport annuel, contrats types ou instructions internes à propos de la lutte contre le blanchiment d'argent. Sur la base des réponses reçues, l'Autorité de contrôle évalue si des investigations supplémentaires s'imposent ou s'il faut classer la procédure. Dans de nombreux cas, elle a dû demander des informations supplémentaires avant de pouvoir se prononcer.

Des examens approfondis s'imposaient notamment en cas d'imprécision sur les activités d'une société ou sur le respect des obligations de diligence prévues par la loi sur le blanchiment d'argent. Dans de tels cas, l'Autorité de contrôle effectue une révision sur place. Ses vérifications servent alors à déterminer s'il y a assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent et si des mesures doivent être prononcées. L'Autorité de contrôle informe la so-

ciété concernée avant de prendre des mesures et l'invite à donner son avis sur les conclusions auxquelles elle est parvenue.

Quelques enquêtes se sont soldées par la dénonciation de l'intermédiaire au Département fédéral des finances pour exercice non autorisé de son activité. En effet, l'obligation de soumission était patente. Dans deux cas où les intermédiaires financiers avaient rempli les obligations de diligence selon la loi sur le blanchiment d'argent pendant l'exercice illégal de leur activité, il leur a été permis de s'affilier à un OAR, mais l'Autorité de contrôle a toutefois dû les dénoncer pour activité illégale.

5.2 Mesures frappant les intermédiaires financiers agissant dans l'illégalité

En cas d'infraction à la loi sur le blanchiment d'argent, l'Autorité de contrôle peut notamment retirer l'autorisation accordée à un intermédiaire financier, ou ordonner une mesure aussi radicale que la liquidation d'une société (voir ci-dessus, ch. 4.3).

Dans un cas, une société transférait en Espagne, via la Suisse, des fonds provenant d'Allemagne. Les investisseurs allemands versaient les sommes destinées à une société tierce sur le compte d'une entreprise suisse. Celle-ci virait à son tour l'argent, sur l'ordre d'un particulier, sur des comptes bancaires ouverts en Espagne. A la suite d'une révision effectuée sur place, l'Autorité de contrôle a constaté que cette société suisse agissait comme intermédiaire financier dans l'illégalité depuis fin 2000. En outre, elle enfreignait gravement les obligations de diligence puisqu'elle ne possédait aucun document relatif à l'identification du cocontractant ou de l'ayant droit économique. Comme son unique activité consistait à transférer des fonds, l'Autorité de contrôle a ordonné la liquidation de cette société. Mais comme les organes de cette dernière ne permettaient pas de garantir une liquidation en bonne et due forme, un liquidateur externe a été spécialement mandaté.

Dans un autre cas, l'Autorité de contrôle est intervenue sur indication d'une autorité pénale cantonale. Une procédure pénale était instruite contre un individu accusé de fraude. Cette personne dirigeait une société qui, depuis le printemps 1999, recevait de ses clients des fonds qu'elle employait au négoce de devises. Toute la documentation la concernant avait été saisie. Or une révision de l'Autorité de contrôle a montré que la société violait la loi sur le blanchi-



ment d'argent en agissant comme intermédiaire financier, et qu'elle négligeait ses obligations de diligence, à commencer par le devoir de vérifier l'identité. Son unique activité étant le négoce des devises, l'Autorité de contrôle a ordonné sa liquidation qui, là encore, a dû être confiée à un liquidateur externe. Le Département fédéral des finances a rejeté comme étant sans objet le recours interjeté par un membre du conseil d'administration.

Dans deux cas enfin, les sociétés acceptaient des fonds de clients et se livraient au commerce de valeurs mobilières. Comme elles comptaient moins de vingt clients, leur activité n'était pas considérée comme exercée à titre professionnel au sens de la loi sur les bourses, tout en étant une activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel au sens de la loi sur le blanchiment d'argent. En outre, les obligations de diligence avaient été enfreintes. Dans un cas, la liquidation ordonnée a été menée par un liquidateur externe. Dans le second cas, les organes de la société se sont montrés coopératifs et capables de procéder eux-mêmes à la liquidation. L'Autorité de contrôle leur a donc confié l'exécution de cette tâche et leur a fixé un délai pour la mener à bien.

5.3 Effet suspensif des décisions de liquidation

Au cours de l'année 2002, l'Autorité de contrôle a mis quelques intermédiaires financiers en liquidation par voie de décision. Elle a ordonné à plusieurs reprises l'exécution immédiate de la liquidation et retiré tout effet suspensif à un éventuel recours contre cette décision. Dans un cas, un recours a été interjeté auprès du Département fédéral des finances contre l'exécution avec effet immédiat et le retrait de l'effet suspensif. La décision sur mesures provisionnelles rendue par le Département contenait le raisonnement suivant. Certes, l'Autorité de contrôle peut en principe, en application de la loi fédérale sur la procédure administrative, retirer l'effet suspensif d'un recours formé contre une décision qu'elle a rendue et l'exécution immédiate de cette dernière. Mais le retrait de l'effet suspensif doit être solidement étayé. Si l'autorité qui prend la décision dispose d'une marge d'appréciation, elle doit ménager un juste équilibre entre l'intérêt à l'exécution immédiate de sa décision et celui au maintien de la situation existante jusqu'à sa clarification juridique. Il lui incombe donc de peser les intérêts publics et privés en présence. Le cas échéant, l'autorité qui décide ordonnera des mesures provisionnelles plus lé-

gères que le retrait de l'effet suspensif et l'exécution immédiate d'une décision. Comme la liquidation d'un intermédiaire financier est la mesure la plus sévère dont dispose l'Autorité de contrôle, il faut être très strict en la matière. En effet, le droit de recours prévu dans la loi n'aurait plus qu'une efficacité limitée si la liquidation de l'intermédiaire avait déjà eu lieu au moment où, après des mois de procédure de recours, l'instance de recours procéderait l'annulation de la décision de liquidation. Dans le cas précis, le Département fédéral des finances a estimé que l'exécution immédiate de la liquidation et le retrait de l'effet suspensif du recours étaient disproportionnés et a ordonné à l'Autorité de contrôle de prendre les dispositions nécessaires pour une suspension immédiate des travaux de liquidation.

Le Département fédéral des finances a cependant considéré comme adéquates et suffisantes les autres mesures provisionnelles qui figuraient dans la décision de liquidation, à savoir le retrait du pouvoir de représentation des organes en place de ladite société, l'annulation de leur droit de signature et de leurs pouvoirs, ainsi que la menace d'une amende au cas où ces organes s'aviseraient d'entreprendre d'autres démarches juridiques pour leur société. Aux yeux du Département fédéral des finances, l'Autorité de contrôle a eu raison de retirer l'effet suspensif à tout recours formé contre ces dernières mesures.



6 Révision

6.1 Concept de révision de l'Autorité de contrôle

6.1.1 Révision des OAR

La révision annuelle ordonnée par l'Autorité de contrôle auprès de tous les OAR reconnus par elle-même porte, d'une part, sur le respect des obligations prévues par la loi sur le blanchiment d'argent et d'autre part, sur l'application des règlements édictés par les OAR.

Lors des révisions ordinaires de 2002, deux grands thèmes ont fait l'objet d'un examen approfondi: l'admission de nouveaux membres, ainsi que la formation et le perfectionnement des membres dans le domaine de la loi sur le blanchiment d'argent. En outre, un troisième thème, propre à chaque OAR, a été défini individuellement (voir ci-dessus, ch. 3.2).

La révision consiste à vérifier la conformité de l'activité de chaque OAR avec son règlement et à documenter les éventuels écarts. L'Autorité de contrôle évalue ensuite pour chaque OAR, sur la base des résultats du rapport de révision, si des mesures s'imposent et définit leur nature. Ces mesures peuvent concerner la réglementation de l'OAR concerné ou son activité opérationnelle.

6.1.2 Révision des intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle

6.1.2.1 Révision dans le cadre de la procédure d'autorisation

Durant la procédure visant à autoriser un intermédiaire financier qui lui est directement soumis, l'Autorité de contrôle examine si les obligations de diligence fixées dans la loi sont respectées et si les mesures organisationnelles nécessaires ont été adoptées. Si le candidat remplit ces conditions, il obtient l'autorisation d'exercer l'activité d'intermédiaire financier. En 2002, 38 révisions de ce type ont été effectuées. Dans la plupart des cas, il s'est avéré que l'intermédiaire financier respectait dans une large mesure ses obligations de diligence.

Dans quelques rares cas, il a fallu refuser l'autorisation sur la base de la révision effectuée (voir ci-dessus, ch. 4.3).

6.1.2.2 Révision annuelle ordinaire

L'exécution de la révision LBA des intermédiaires financiers directement soumis est habituellement déléguée à des sociétés de révision accréditées (voir ci-dessous, ch. 6.3). Ces dernières vérifient une fois par an, pour le compte de l'Autorité de contrôle, si les intermédiaires financiers directement soumis respectent les obligations légales prévues par la loi sur le blanchiment d'argent. L'Autorité de contrôle surveille l'activité des sociétés de révision externes LBA. Elle effectue parfois elle-même des révisions sur place et ordonne ou prend des mesures à l'encontre des intermédiaires qui lui sont directement soumis, des sociétés de révision LBA et des réviseurs LBA.

Les intermédiaires financiers feront en outre l'objet de révisions, à une fréquence définie au cas par cas, menées directement par l'Autorité de contrôle à la place des sociétés de révision LBA accréditées. De cette manière, l'Autorité de contrôle pourra mieux connaître les activités des intermédiaires et surveiller le travail des sociétés de révision LBA accréditées. Comme la plupart des intermédiaires financiers directement soumis n'a obtenu son autorisation qu'en 2002, les premières révisions LBA se dérouleront après la clôture de l'exercice 2002. Quant à la surveillance effective des sociétés de révision LBA accréditées, elle ne débutera par conséquent que l'année suivante.

6.1.2.3 Circulaire REV I/02

L'Autorité de contrôle fournit aux réviseurs accrédités des documents de travail destinés à leur faciliter la tâche. En janvier 2002, elle a publié la circulaire REV I/02. Ce document présente le concept de révision et la documentation élaborée par l'Autorité de contrôle pour la révision LBA des intermédiaires financiers directement soumis.

Le concept de révision réunit toutes les informations nécessaires pour expliquer aux intermédiaires concernés, aux sociétés de révision LBA accréditées et à d'autres cercles intéressés le système de révision LBA instauré par l'Autorité de contrôle. Outre la relation tripartite entre l'intermédiaire financier, la société de révision LBA accréditée et l'Autorité de contrôle, il y est question du rythme annuel et des tâches précises incombant aux réviseurs LBA, de



l'acceptation du mandat jusqu'à la présentation du rapport. Les documents de travail ont pour but d'uniformiser et de documenter dans une certaine mesure les opérations de révision. Cet instrument permet à l'Autorité de contrôle de définir le niveau de qualité attendu des sociétés de révision LBA accréditées et de clarifier les opérations et les domaines de la révision.

Durant l'année 2002, l'Autorité de contrôle a elle-même effectué de nombreuses révisions LBA auprès d'intermédiaires financiers et noué des contacts avec les chefs de mandats accrédités. De cette manière, elle a pu recueillir de précieuses expériences qu'il s'avérait nécessaire d'intégrer dans les documents de travail et dans le concept de révision. Le 10 décembre 2002, l'Autorité de contrôle a donc publié une version remaniée de la circulaire REV I/02 et des documents de travail basés sur la pratique.

Si les nouveaux documents de travail n'apportent pas de changements radicaux en ce qui concerne les opérations de la révision, les textes imprécis ont été reformulés, les lacunes comblées, les doublons éliminés, les documents adaptés au déroulement des examens et leur nombre ramené de 16 à 11. Au final, les documents présentent une structure analogue à celle des bases légales en matière de blanchiment d'argent:

- données de base et évaluation des risques LBA (DT 1)
- check-list d'indépendance (DT 2)
- mesures organisationnelles (DT 3)
- contrôles formels du respect des obligations de diligence relatifs aux clients (DT 4 et 5) et aux transactions (DT 6 et 7)
- obligation d'établir et de conserver les documents (DT 8)
- obligations en cas de soupçon de blanchiment d'argent (DT 9)
- déclaration d'intégralité et rapport de révision LBA à l'Autorité de contrôle.

6.1.3 Révision dans le cadre de la surveillance du marché

L'Autorité de contrôle procède à des révisions sur place pour clarifier les transactions financières de personnes physiques ou morales qui ne disposent ni d'une affiliation à un OAR ni d'une autorisation de l'Autorité de contrôle et qui sont susceptibles d'être actives illégalement.

Lors des révisions LBA destinées à la surveillance du marché, les réviseurs déterminent si

les transactions financières effectuées entrent dans le champ d'application de la loi. Pour ce faire, ils s'entretiennent avec les personnes responsables et consultent les pièces commerciales et comptables. En 2002, 39 révisions de ce type ont été effectuées. Dans de nombreux cas, il a été constaté que l'activité exercée ne faisait pas partie des activités d'intermédiation financière assujetties. Dans d'autres cas en revanche, la cessation de l'activité a dû être ordonnée (voir ci-dessus, ch. 5.2).

6.2 Lettre d'information REV I/02 concernant le contenu du rapport de révision

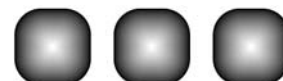
Lors de l'analyse des premiers rapports de révision LBA, l'Autorité de contrôle a constaté que la précision des informations fournies variait considérablement entre les réviseurs LBA accrédités. Elle a donc élaboré une lettre d'information et publié, le 28 juin 2002, le contenu minimum exigé pour les rapports de révision des sociétés de révision accréditées. Cette mesure a permis d'obtenir d'une part l'harmonisation visée et, d'autre part, une amélioration sensible de la qualité des informations fournies par les rapports de révision LBA.

La lettre d'information REV I/02 a été mise à jour en décembre 2002, au moment où la version modifiée des documents de travail était publiée.

6.3 Accréditation de sociétés de révision LBA

L'Autorité de contrôle peut effectuer des contrôles sur place auprès des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis ou charger des organes de révision qu'elle désigne d'effectuer ces contrôles. Elle a opté pour un système d'accréditation des sociétés de révision. Pour garantir des révisions de qualité, l'Autorité de contrôle a établi un cahier des charges fixant les conditions que doivent remplir les sociétés de révision et leurs chefs de mandats.

En janvier 2002, l'Autorité de contrôle a accrédité 84 sociétés de révision. Même si le nombre actuel des sociétés accréditées peut paraître suffisant par rapport au nombre d'intermédiaires financiers directement soumis, l'Autorité de contrôle a décidé d'offrir à de nouveaux candidats la possibilité de déposer en tout temps une demande d'accréditation. Cette décision se justifie par le fait que certaines ré-



gions ne sont actuellement que peu, voire pas couvertes par des sociétés de révision accréditées et que la concurrence entre sociétés de révision et le libre choix des intermédiaires financiers doivent être garantis. Cette solution permet également à des sociétés nouvellement créées ou nouvellement actives dans le domaine des révisions LBA de déposer leur demande d'accréditation.

L'Autorité de contrôle met régulièrement à jour la liste des réviseurs accrédités figurant sur son site internet.

6.4 Formation des réviseurs LBA

Dans chaque région linguistique, un cours organisé pour les réviseurs LBA accrédités a permis aux participants de connaître à la fois les attentes de l'Autorité de contrôle et les développements récents en matière de loi sur le blanchiment d'argent. Les documents de travail actualisés ont été présentés et des questions d'assujettissement ont été traitées. Les participants se sont notamment penchés sur la nouvelle ordonnance concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel. En outre, la pratique de l'Autorité de contrôle dans l'application des obligations de diligence a été présentée. En effet, l'Autorité de contrôle tient énormément à ce que les réviseurs LBA accrédités connaissent sa pratique et soient en mesure de la défendre vis-à-vis de leurs clients.



7 Coordination avec d'autres autorités fédérales

7.1 Coordination entre autorités

La loi sur le blanchiment d'argent astreint les autorités de surveillance instituées par des lois spéciales et l'Autorité de contrôle à veiller à ce que les dispositions applicables dans leurs domaines de surveillance soient équivalentes. Elle prévoit en outre que les autorités de surveillance instituées par des lois spéciales, l'Autorité de contrôle et le Bureau de communication peuvent s'échanger tous les documents ou informations nécessaires à l'application de la loi.

En application de ces principes, les autorités concernées se rencontrent régulièrement pour s'informer réciproquement sur leurs activités, et en particulier sur des projets de réglementation en cours. Ces séances sont également une occasion appréciée pour aborder des questions d'interprétation. En 2002, les conséquences du double assujettissement des distributeurs de fonds de placement ont notamment fait l'objet de longues discussions. Ce double assujettissement implique que ces intermédiaires financiers sont tenus d'obtenir deux autorisations et doivent se soumettre, dans le cadre de deux processus de surveillance, à une révision annuelle. Il s'est malheureusement avéré impossible de régler cette situation dans le cadre légal actuel.

De plus, les autorités fédérales chargées de l'application de la loi sur le blanchiment d'argent ont organisé en 2002 un séminaire à l'intention des médias (voir ci-dessous, ch. 9.2).

7.2 Collaboration avec la Commission fédérale des banques

Dans le cadre de son activité de surveillance, la Commission fédérale des banques reçoit souvent des informations concernant des intermédiaires financiers au sens de l'art. 2, al. 3, LBA, et qui par conséquent ne sont pas de sa compétence. Après une brève vérification, la Commission fédérale des banques transmet les informations et indications reçues à l'Autorité de contrôle, pour que celle-ci puisse en reprendre le traitement et procéder aux éclaircissements nécessaires. Il en va de même pour

les informations concernant des intermédiaires financiers affiliés à un OAR. Dans ce cas aussi, la Commission fédérale des banques renseigne l'Autorité de contrôle, qui transmet à son tour les informations à l'OAR concerné. L'Autorité de contrôle informe bien entendu la Commission fédérale des banques dans le cas contraire, c'est à dire lorsqu'elle constate, dans le cadre d'une enquête, qu'une société exerce des activités entrant dans les compétences de la Commission fédérale des banques.

Par ailleurs, lorsque l'Autorité de contrôle lui en fait la demande, la Commission fédérale des banques l'informe sur les intermédiaires financiers qui, en tant que filiales d'un groupe bancaire, font l'objet de la surveillance consolidée de la Commission fédérale des banques. En effet, la Commission fédérale des banques se charge également de la surveillance LBA des intermédiaires financiers faisant partie d'un groupe, et ceci même s'ils ne sont pas considérés comme des banques au sens de la législation.

Lorsqu'une procédure en cours concerne un intermédiaire financier sur lequel la Commission fédérale des banques a déjà mené une enquête, l'Autorité de contrôle peut, dans le cadre de l'entraide administrative, consulter les dossiers de cette dernière. La réciproque est également vraie puisque l'Autorité de contrôle transmet à la Commission fédérale des banques, sur demande, les informations récoltées sur une société au cours d'une enquête.

7.3 Collaboration avec le Bureau de communication et les autorités d'instruction pénale

L'échange de données entre le Bureau de communication et l'Autorité de contrôle revêt une double fonction. D'une part, il permet de compléter l'état de fait juridique, s'agissant de l'exercice des obligations de diligence et de l'obligation de communiquer des intermédiaires financiers. D'autre part, il permet à l'Autorité de contrôle, lorsque cela paraît indiqué, de renforcer sa surveillance sur les OAR reconnus et sur les intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis, et d'adopter ou d'ordonner des mesures adéquates, notamment lorsque des informations émanant d'intermédiaires financiers concernent d'autres intermédiaires financiers.

L'échange d'informations avec les autorités cantonales de poursuite pénale, qui par ailleurs pourrait être amélioré, constitue un volet impor-



tant de la lutte contre le blanchiment d'argent. On peut relever par exemple les demandes d'édition, les extraits de registre, les communications ou dénonciations émanant de l'Autorité de contrôle et, le cas échéant, la délégation de procédures introduites dans le cadre des dispositions de droit pénal administratif.

7.4 Procédures de consultation émanant d'autres autorités fédérales

7.4.1 Révision de la loi sur la surveillance des assurances

Actuellement, aucune disposition légale ne régle spécifiquement l'activité des courtiers en assurances. Le projet de révision totale de la loi sur la surveillance des assurances veut introduire une surveillance de ceux-ci en instituant une inscription obligatoire dans le nouveau Registre des intermédiaires et courtiers en assurances. Ainsi, l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) deviendrait leur autorité de surveillance pour tout ce qui touche au domaine des assurances. Comme les courtiers en assurances sont déjà soumis à la surveillance de l'Autorité de contrôle lorsqu'ils agissent en tant qu'intermédiaires financiers au sens de la loi sur le blanchiment d'argent, ledit projet de loi introduit en fait une double surveillance de ces courtiers.

Afin d'éviter les problèmes liés à cette double surveillance, l'Autorité de contrôle est d'avis que l'OFAP – qui fonctionne déjà comme autorité de surveillance en matière de loi sur le blanchiment d'argent en ce qui concerne les assurances-vie – devrait aussi surveiller les courtiers en assurances qui tombent sous le coup de la loi sur le blanchiment d'argent. Elle a donc proposé une modification du projet de loi dans ce sens.

7.4.2 Ordonnance de la Commission fédérale des banques sur le blanchiment d'argent

En juillet 2002, la Commission fédérale des banques a mis en consultation un projet d'ordonnance sur le blanchiment d'argent. Elle entrera en vigueur dans le courant du deuxième semestre 2003. Ce texte vise à renforcer dans divers domaines les normes existantes en matière de diligence. Il prévoit d'imposer des clarifications complémentaires

dans le cas de relations d'affaires ou de transactions présentant des risques accrus, d'introduire des systèmes informatisés de surveillance des transactions et une surveillance globale des risques de réputation. L'ordonnance prévoit en outre de durcir la réglementation en matière de relations d'affaires avec les personnes politiquement exposées et de prévenir les abus du système financier commis par des terroristes. Par ailleurs, le projet mis en consultation renferme des éléments destinés à la révision, lancée par l'Association suisse des banquiers, de la Convention de diligence des banques, dont les dispositions doivent continuer à fixer les règles pour la vérification de l'identité des cocontractants et pour l'identification de l'ayant droit économique.

L'Autorité de contrôle ne s'est prononcée que sur quelques points du projet. Ainsi, elle a approuvé le maintien de la possibilité de soumettre à la surveillance de la Commission fédérale des banques les sociétés suisses d'un groupe bancaire, formule qui institue une répartition judicieuse des tâches entre la Commission fédérale des banques et l'Autorité de contrôle. Elle n'en a pas moins souligné qu'il est essentiel, dans la perspective de la sécurité du droit et de l'égalité, que les conditions de la surveillance que la Commission fédérale des banques exercera sur les sociétés concernées faisant partie d'un groupe soient comparables à celles que l'Autorité de contrôle applique aux intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis. Au surplus, il faut que la Commission fédérale des banques tienne un décompte exact des instituts du secteur non bancaire qu'elle surveille, ce qui est la seule façon de réaliser sur la place financière la transparence voulue par la loi sur le blanchiment d'argent.

En ce qui concerne la Convention de diligence des banques, l'Autorité de contrôle a souligné notamment la nécessité d'harmoniser les limites fixées pour les opérations de caisse. Elle préconise de retenir dans la nouvelle ordonnance la valeur de 5000 francs, en particulier pour les opérations de change et les transferts d'argent destinés à des clients occasionnels, deux instruments pour lesquels le risque accru qu'ils soient utilisés à des fins de blanchiment est avéré.

La dernière remarque de l'Autorité de contrôle concerne la délégation de la vérification d'identité à des tiers. La Commission fédérale des banques envisage d'y mettre comme condition que l'intermédiaire financier se réserve des droits de surveillance sur les tiers. Il s'agit là d'une nécessité absolue si le délégué n'est pas lui-même un intermédiaire financier



soumis à une surveillance correspondante. S'il l'est, on peut par contre partir du principe que cette dernière assumera la fonction de surveillance, si bien qu'il n'apparaît plus nécessaire que l'intermédiaire financier procède lui-même à de tels contrôles.

7.4.3 Nouvelle circulaire de la Commission fédérale des banques sur l'appel au public au sens de la législation sur les fonds de placement

La Commission fédérale des banques souhaite préciser et codifier dans une nouvelle circulaire la pratique actuelle pour définir l'appel au public au sens de la législation sur les fonds de placement. A cet effet, elle a mis en consultation un projet de circulaire. Dans sa prise de position, l'Autorité de contrôle critique en particulier l'intention de la Commission fédérale des banques de soumettre désormais à la loi sur les fonds de placement, au nom de la protection des investisseurs, la distribution indirecte de fonds sous la forme de produits de gestion de fortune structurés de manière semblable à des fonds de placements. En effet, les distributeurs de fonds de placement ont l'obligation d'obtenir une autorisation de la Commission fédérale des banques ainsi que de l'Autorité de contrôle, procédure très lourde pour ces deux autorités de surveillance. L'assujettissement de la distribution indirecte entraînerait une forte augmentation du nombre de distributeurs de fonds de placement, et donc de l'activité de surveillance de la Commission fédérale des banques ainsi que de l'Autorité de contrôle. Divers distributeurs, notamment ceux qui n'exercent cette activité qu'à titre accessoire, pourraient se voir contraints d'y renoncer complètement. D'où un effet de politique structurelle que l'on n'aurait ni prévu, ni souhaité. En outre le projet de circulaire ne propose pas de définition satisfaisante de la notion de distribution indirecte, ce qui introduirait un climat d'insécurité juridique.



8 Collaboration internationale

8.1 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux

Le GAFI est un organisme inter-étatique ayant pour but de développer et de promouvoir des politiques de lutte contre le blanchiment d'argent. Il regroupe actuellement 29 pays¹ et deux organisations internationales². Les 40 recommandations du GAFI, dont la mise en œuvre a été décidée et que tous les pays sont encouragés à accepter, témoignent de la nécessité de couvrir tous les aspects de la lutte contre le blanchiment d'argent. Elaborées à l'origine en 1990, les 40 recommandations ont été actualisées en 1996 pour intégrer l'expérience acquise entre-temps et l'évolution dans le blanchiment d'argent lui-même.

En qualité d'organe de surveillance de la loi sur le blanchiment d'argent, l'Autorité de contrôle est représentée dans la délégation suisse et prend régulièrement part aux travaux du GAFI.

8.1.1 Révision des 40 recommandations

En 2001, le GAFI a décidé d'effectuer une révision complète des 40 recommandations. A cet effet, un document a été mis en consultation auprès des milieux intéressés en juin 2002. Les résultats sont en cours de dépouillement et serviront à formuler les nouvelles recommandations.

Le document mis en circulation s'articule en trois grands volets. Une première partie traite des obligations de diligence et de leur application au secteur financier. Le GAFI propose diverses mesures de clarification ayant notamment pour objet les intermédiaires financiers visés par les recommandations, les clients présentant des risques particuliers et les mesures qui en découlent pour l'intermédiaire financier,

ainsi que la réglementation et la surveillance desdits intermédiaires.

La deuxième partie concerne les véhicules sociétaires (*corporate vehicles*) et passe en revue les mesures qui permettraient de mieux combattre le défaut de transparence notamment des actions au porteur et des trusts.

Enfin, la dernière partie est consacrée à la nécessité et aux modalités d'aménagement d'une extension du champ d'application des recommandations à des personnes ou entreprises qui n'exercent pas d'activité dans le secteur financier, comme les casinos, les avocats et les notaires, les comptables et les réviseurs, les conseillers en placements, les prestataires de services aux sociétés et aux fiducies, ainsi que les agents immobiliers et les commerçants d'objets de luxe.

8.1.2 Recommandations spéciales pour la lutte contre le financement du terrorisme

Après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, les membres du GAFI ont adopté une série de huit recommandations relatives à la lutte contre le financement du terrorisme. Dans le secteur non bancaire, il convient en particulier de mentionner les recommandations VI *Remise alternative de fonds* et VII *Virements électroniques*. La recommandation VI prévoit que toutes les entreprises fournissant un service de transfert d'argent doivent obtenir une autorisation d'exercer ou s'inscrire sur un registre, et que les autorités doivent pouvoir ordonner des sanctions contre les entreprises agissant dans l'illégalité. Quant à la recommandation VII, elle stipule que tout transfert devrait inclure des renseignements exacts et utiles relatifs au donneur d'ordre.

En avril 2002, le GAFI a également publié un texte conçu pour aider les intermédiaires financiers à identifier des transactions susceptibles de servir au financement du terrorisme. Enfin, en octobre 2002, il a mis en consultation une note interprétative destinée à préciser la recommandation VII.

8.2 Mesures concernant la lutte contre le financement du terrorisme

Les autorités helvétiques compétentes ont décidé de soutenir les efforts internationaux de lutte contre le financement du terrorisme, les-

¹ Les 29 Etats et gouvernements membres du GAFI sont l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, Hongkong (Chine), l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, Singapour, la Suède, la Suisse et la Turquie.

² Ces organisations internationales sont la Commission européenne et le Conseil de coopération des Etats du Golfe.



quels ont été intensifiés après le 11 septembre 2001. La Suisse n'a pas attendu son entrée à l'ONU pour mettre en œuvre les mesures prises par le comité de sanctions compétent pour l'Afghanistan du Conseil de sécurité. Dès 2001, puis en 2002 à nouveau, l'Autorité de contrôle a remis aux OAR et aux intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis des listes de noms, en leur ordonnant de bloquer les avoirs éventuels des personnes et des organisations y figurant et d'alerter le MROS ainsi que le seco, dont dépendent les mesures de sanctions de l'ONU. Les mêmes ont également reçu des listes établies par le gouvernement américain et contenant les noms d'organisations et d'individus suspectés d'activités terroristes. Les intermédiaires financiers ont été priés de faire preuve d'une diligence accrue à l'égard d'avoirs de ces personnes.

8.3 Programme d'évaluation du secteur financier du Fonds monétaire international

Au cours de l'hiver 2001/2002, la Suisse a été l'un des premiers pays industrialisés à prendre part au programme d'évaluation du secteur financier (*Financial sector assessment program*) du Fonds monétaire international. Même si l'analyse portait essentiellement sur la stabilité du secteur financier, la réglementation concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et sa mise en œuvre ont également été soumises à un examen approfondi. Au final, le Fonds monétaire international a attesté que le système suisse de lutte contre le blanchiment d'argent était comparable aux meilleures pratiques internationales (*best practice*). L'Autorité de contrôle a collaboré à l'exécution de cet examen en ce qui concerne le secteur non bancaire. Elle a également fourni son appui aux procédures d'examen périodiques de la Banque mondiale et de l'OCDE.



9 Relations publiques

9.1 Nouveau site Internet de l'Autorité de contrôle

Depuis la mi-juillet 2002, l'Autorité de contrôle possède un site Internet complet portant l'adresse www.gwg.admin.ch. L'internaute y découvre les activités de l'Autorité de contrôle et son organisation. En outre, les décisions pouvant concerner un nombre indéfini d'intermédiaires financiers y sont publiées. Les textes légaux et réglementaires relevant du droit de la surveillance peuvent y être consultés, y compris les circulaires et les lettres d'information de l'Autorité de contrôle, et des liens mènent à d'autres sites Internet. La rubrique intitulée FAQ apporte une réponse aux questions fréquemment posées. Outre les listes déjà publiées des OAR reconnus et des sociétés de révision LBA accréditées, on y découvrira sous peu la liste des intermédiaires financiers autorisés ou affiliés (voir ci-dessus, ch. 2.2.4). Enfin, il suffit de s'inscrire sur une liste d'abonnés pour être régulièrement informé par e-mail des nouveautés publiées sur le site.

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

Les quatre autorités de surveillance chargées de mettre en œuvre la loi sur le blanchiment d'argent ainsi que le MROS ont fortement accru leur collaboration en 2002 (voir ci-dessus, ch. 7.2). Afin que notre système complexe de lutte contre le blanchiment d'argent devienne plus accessible à tous les cercles intéressés et recueille davantage d'attention, ces autorités ont organisé en octobre 2002 une séance d'information conjointe qu'a ouvert le président de la Confédération Kaspar Villiger. A cette occasion, elles ont publié ensemble, sur papier et sur Internet, la brochure *La lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse*, qui porte sur le système de prévention prévu par la loi sur le blanchiment d'argent et sur sa mise en œuvre par les autorités concernées. Ce document existe en français, en allemand, en italien et en anglais.

9.3 Exposés présentés par l'Autorité de contrôle

En tant qu'organe de surveillance du secteur non bancaire, l'Autorité de contrôle est chargée de concrétiser l'application de la loi sur le blanchiment d'argent. Elle a en outre pour mission de préciser les obligations de diligence des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis. Les décisions rendues dans le cadre de ces divers mandats légaux doivent, selon leur nature, être rendues largement accessibles aux cercles intéressés.

L'un des moyens privilégiés par l'Autorité de contrôle pour faire connaître ses décisions de principe et sa pratique quant à l'application de la loi consiste à participer à des séminaires et conférences organisés par les OAR, les hautes écoles ou des institutions privées. Au second semestre 2002, l'ordonnance concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel a été le principal thème traité (voir ci-dessus, ch. 2.1). En outre, l'Autorité de contrôle a organisé un cours de perfectionnement destiné aux sociétés de révision accréditées par elle (voir ci-dessus, ch. 6.4).

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



10 Organisation interne

10.1 Mise en œuvre des nouvelles structures

Les mesures de réorganisation adoptées en 2001 pour l'Autorité de contrôle avaient pour objet une augmentation du personnel de 10,5 à 25 emplois à plein temps, une nouvelle structure à 4 sections et une direction élargie. La direction de l'Autorité de contrôle, se composant de la nouvelle cheffe, de sa suppléante et des chefs de section, était au complet au début 2002 déjà. L'augmentation du personnel et la mise en place des quatre sections intitulées «Organismes d'autorégulation», «Intermédiaires financiers directement soumis», «Surveillance du marché» et «Révision» étaient achevées en été 2002. Ces nouvelles structures et la Task Force formée temporairement (voir ci-dessus, ch. 4.1) ont permis pour l'essentiel de régler jusqu'à fin 2002 les cas en suspens accumulés depuis la création de l'Autorité de contrôle.

10.2 Lignes directrices

L'Autorité de contrôle a pour objectifs la bonne mise en œuvre de la loi sur le blanchiment d'argent, la formation d'un centre de compétences pour les questions de lutte contre le blanchiment d'argent, la coordination avec d'autres organes de surveillance et l'entretien d'un réseau de contacts tant national qu'international. Pour s'assurer que les activités déployées correspondent bien aux objectifs retenus, la direction de l'Autorité de contrôle s'est dotée de lignes directrices en début d'année. Elle continue en outre à soigner de manière conséquente les facteurs de succès définis, soit du personnel compétent, des processus clairs et bien articulés, une ligne transparente et décidée dans les décisions, ainsi qu'une communication adéquate.

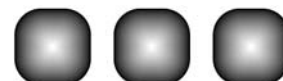
10.3 Formation du personnel

Le personnel de l'Autorité de contrôle est formé en majorité de jeunes universitaires qui, à leur arrivée, ne possédaient guère de connaissances techniques. Comme la présence d'employés compétents est un facteur de succès

déterminant, il fallait développer rapidement et de manière ciblée le savoir nécessaire. La direction a donc mis sur pied un programme de formation interne destiné aux nouveaux collaborateurs et constituant une introduction pratique (composé de modules généraux et d'autres d'approfondissement) aux divers domaines d'activité ainsi qu'à l'organisation ou à l'administration de l'Autorité de contrôle. En outre, le personnel a participé à une journée spéciale de séminaire animée par un expert externe. Par ailleurs, une majorité des employés a eu l'occasion de prendre part à des séminaires spécialisés donnés l'extérieur. Enfin, les séances régulièrement organisées pour le personnel servent autant aux échanges d'informations qu'à la formation continue. Des intervenants internes ou externes présentent des exposés, et des thèmes actuels y sont débattus.

10.4 Structure des processus de l'Autorité de contrôle

Comme l'organisation interne de l'Autorité de contrôle nécessitait d'être précisée et que des processus clairs et bien articulés représentent un facteur de succès, la direction a consacré du temps à établir un inventaire complet de ses structures. Les divers processus ont été définis et représentés graphiquement lors d'un atelier. Cet instrument a servi ensuite à régler les processus internes de manière claire et satisfaisante. Les adaptations qui, sur la base des expériences réalisées, apparaîtront nécessaires ou souhaitables devraient rester relativement légères.



11 Statistiques

11.1 Autorité de contrôle

11.1.1 Décisions

Au cours de l'année 2002 l'Autorité de contrôle a rendu 915 décisions qui concernaient les domaines suivants:

a) Autorisations et accréditations	
• Intermédiaires financiers	173
• Sociétés de révision	93
b) Mutations de personnel	
• OAR	16
• Intermédiaires financiers	6
c) Classements de procédures	
• Procédures d'autorisation	528
• Procédures de surveillance du marché	54
d) Divers	
• Modifications de statuts et de règlements des OAR	4
• Liquidations	6
• Décisions sur frais et émoluments	27
• Demandes de blocage relatives à la publication sur internet	8

11.1.2 Dénonciations pénales

• Pour cause d'activité illégale	3
• Pour violation de l'art. 305 ^{ter} CP	1

11.1.3 Révisions

• Au près d'OAR	11
• Au près d'intermédiaires financiers directement soumis	38
• Au près d'intermédiaires financiers non autorisés	39

11.1.4 Établissements et institutions assujettis

• OAR	12
• Intermédiaires financiers	173
• Sociétés de révision accréditées	87

11.1.5 Recours

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

• Recours pendants à fin 2001	4
• Recours déposés en 2002	13
• Recours retirés ou jugés en 2002	6
• Recours pendants à fin 2002	11

11.2 OAR

11.2.1 Intermédiaires financiers affiliés

• ARIF	443
• OAD FCT	439
• OAR ASG	1426
• OAR ASSL	46
• OAR CFF	17
• OAR Chambre fiduciaire	418
• OAR FSA/FSN	1488
• OAR Poste	1
• OAR USF	483
• OAR-G	238
• PolyReg	547
• VQF	1547
Total	7093

11.2.2 Sanctions

• Rappels	51
• Blâmes	6
• Amendes	124
• Exclusions	24
Total	205