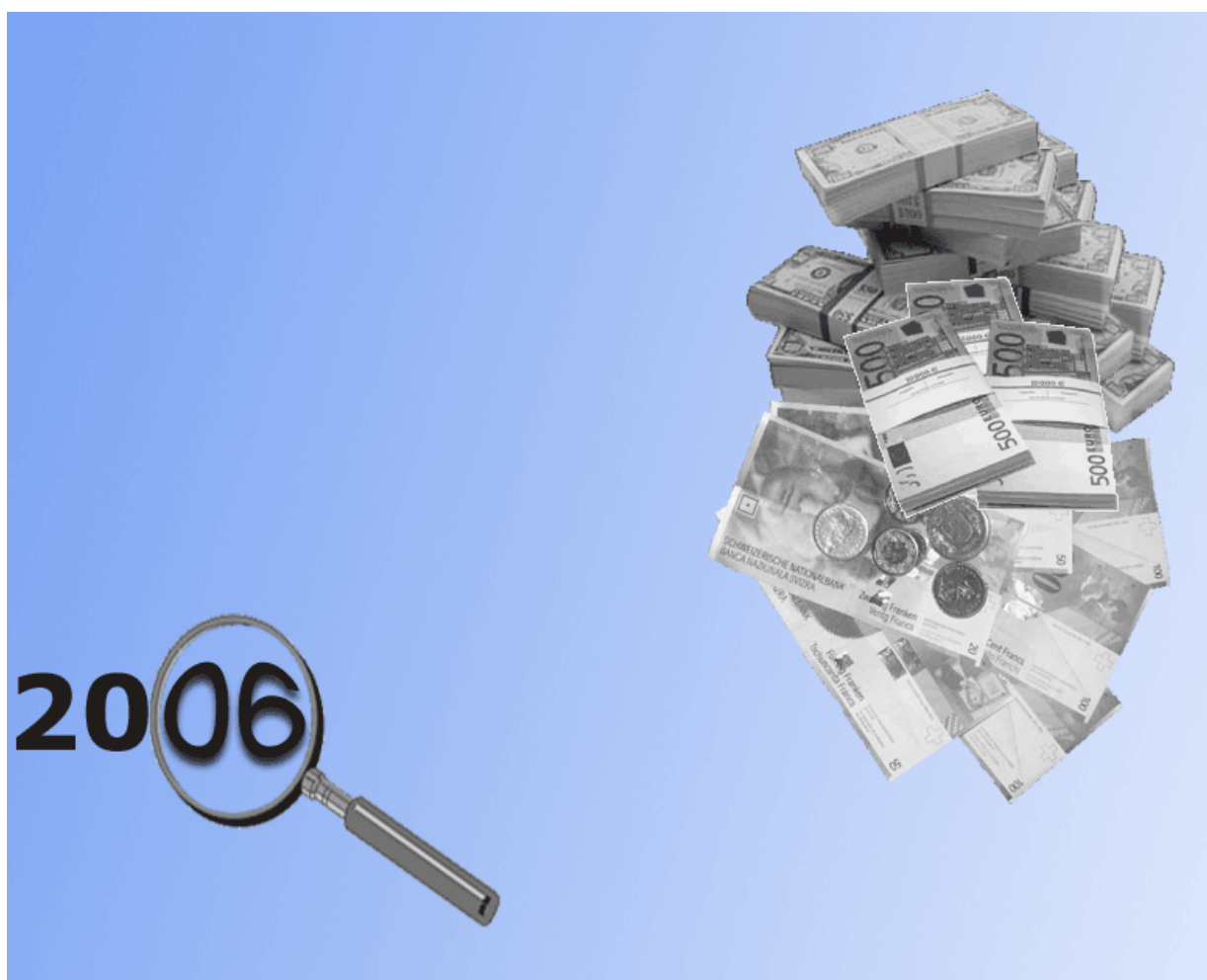


# Rapport annuel

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



# **Rapport annuel 2006**

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



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

[info@gwg.admin.ch](mailto:info@gwg.admin.ch)  
[www.gwg.admin.ch](http://www.gwg.admin.ch)

Dina Beti  
Cheffe

Judith Schmidt  
Suppléante de la cheffe

Reinhard Moeri  
Chef de section Surveillance du marché

Philippe Fleury  
Chef de section IFDS

Stephan Stadler  
Chef de section OAR

Philippe Jurt  
Chef de section Révision



**Table des matières**

<b>Table des matières</b>	<b>1</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>2</b>
<b>Résumé</b>	<b>3</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>6</b>
<b>2 Bases juridiques</b>	<b>7</b>
2.1 Taxe de surveillance .....	7
2.1.1 Collecte des données .....	7
2.1.2 Décisions et recours en matière de taxe de surveillance.....	7
2.2 Décisions de principe de l'Autorité de contrôle concernant les ques- tions d'assujettissement.....	7
2.2.1 Activités de crédit .....	7
2.2.2 Gestion de patrimoines .....	8
2.3 Conservation électronique des documents .....	9
<b>3 Relations avec les organismes   d'autorégulation</b>	<b>10</b>
3.1 Suivi ordinaire .....	10
3.1.1 Contrôle de la formation .....	10
3.1.2 Nouveaux concepts de révision des OAR .....	10
3.1.3 Violations du droit des marchés financiers .....	10
3.2 Conférence de coordination.....	10
3.3 Participation au Forum des OAR .....	11
3.4 Entretiens de coordination .....	11
3.5 Dispense de déclaration relative à l'ayant droit économique .....	11
<b>4 Intermédiaires financiers directement   soumis</b>	<b>12</b>
4.1 Tendances .....	12
4.1.1 Généralités .....	12
4.1.2 Requêtes en autorisation .....	12
4.1.3 Surveillance .....	12
4.2 Critères de risque accru.....	12
4.3 Constatations des rapports de révision.....	13
4.4 Mesures de l'Autorité de contrôle ....	14
4.4.1 Mesures visant le rétablisse- ment de la légalité .....	14
4.4.2 Refus de requêtes en autori- sation .....	14
4.4.3 Retrait de l'autorisation d'exer- cer l'activité d'intermédiaire financier .....	14
4.4.4 Dénonciations pénales .....	14
<b>5 Surveillance du marché</b>	<b>16</b>
5.1 Tendances .....	16
5.2 Analyse statistique de la surveil- lance du marché .....	16
5.3 Projets .....	17
5.3.1 Projet «Zoom» .....	17
5.3.2 Projet «TOM» .....	18
5.3.3 Projet «Gold».....	18

5.4 Nouvel arrêt du Tribunal fédéral sur la surveillance du marché .....	19
<b>6 Révision</b>	<b>20</b>
6.1 Constatations générales .....	20
6.2 Cycle de révision basé sur les risques pour les IFDS.....	20
6.3 Vérification des nouveaux critères d'accréditation .....	20
6.4 Gestion du risque chez les OAR – base de la révision des OAR.....	20
<b>7 Coordination avec d'autres autorités</b>	<b>22</b>
7.1 Coordination entre autorités.....	22
7.2 Projets législatifs d'autres autorités de la Confédération.....	22
7.2.1 FINMA.....	22
7.2.2 Ordonnance de l'OFAP sur la lutte contre le blanchiment d'argent.....	23
<b>8 Collaboration internationale</b>	<b>24</b>
8.1 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux .....	24
8.2 Mesures dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme .....	24
<b>9 Statistiques</b>	<b>26</b>
9.1 Autorité de contrôle .....	26
9.1.1 Décisions .....	26
9.1.2 Dénonciations pénales .....	26
9.1.3 Révisions effectuées par l'Autorité de contrôle .....	26
9.1.4 Etablissements et institutions assujettis .....	26
9.1.5 Recours.....	26
9.2 OAR.....	26
9.2.1 Intermédiaires financiers affiliés.....	26
9.2.2 Sanctions .....	26
9.2.3 Répartition en pourcentage selon le secteur d'activité des intermédiaires financiers directe- ment soumis et ceux affiliés auprès d'un OAR .....	27

<b>Liste des abréviations</b>		<b>OFAP</b>	Office fédéral des assurances privées
<b>CFB</b>	Commission fédérale des banques	<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>CFMJ</b>	Commission fédérale des maisons de jeux	<b>RS</b>	Recueil systématique du droit fédéral
<b>CP</b>	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)	<b>seco</b>	Secrétariat d'Etat à l'économie
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères		
<b>DFF</b>	Département fédéral des finances		
<b>FF</b>	Feuille fédérale		
<b>FINMA</b>	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers		
<b>GAFI</b>	Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux		
<b>IFDS</b>	Intermédiaire(s) financier(s) directement soumis		
<b>LAUFIN</b>	Projet de loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, selon le Message du 1 <sup>er</sup> février 2006 (FF 2006 2741)		
<b>LBA</b>	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)		
<b>MROS</b>	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent selon l'art. 23 LBA (Money Laundering Reporting Office Switzerland)		
<b>OAR</b>	Organisme(s) d'autorégulation reconnu(s) selon l'art. 24 LBA		
<b>OBA AdC</b>	Ordonnance du 10 octobre 2003 de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent concernant les obligations des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis (Ordonnance de l'AdC sur le blanchiment d'argent; RS 955.16)		

## Résumé

### **Bases juridiques**

A la suite de l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur la taxe de surveillance et les émoluments de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, le 1<sup>er</sup> janvier 2006, l'Autorité de contrôle a perçu pour la première fois, au cours du second semestre 2006, une taxe de surveillance auprès des OAR et des IFDS. Pour établir le montant des taxes individuelles, elle a procédé à une vaste collecte de données auprès desdits OAR et IFDS. Dix OAR ont déposé un recours contre les décisions de taxation de l'Autorité de contrôle.

En sa qualité d'autorité de surveillance des intermédiaires financiers du secteur parabancaire, l'Autorité de contrôle a continué, en 2006, à préciser les modalités d'application de la loi sur le blanchiment d'argent dans ce secteur. Elle a notamment publié sa nouvelle pratique en matière d'assujettissement des opérations de crédit visées à l'art. 2 al. 3 let. a LBA. Cette pratique met désormais l'accent sur la distinction entre le simple octroi de crédit, qui n'entre pas dans le champ d'application de la loi sur le blanchiment d'argent, et les opérations de crédit à proprement parler. C'est ainsi que, dans la mesure où certaines conditions sont durablement remplies, on peut considérer que les relations de crédit entre une société et l'un de ses associés, ainsi que l'octroi de crédit entre un employeur et un employé ou entre personnes proches, constituent de simples octrois de crédit ne tombant pas sous le coup de la loi. L'Autorité de contrôle s'est aussi penchée sur la question de la délimitation entre opérations de crédit et acquisition de produits financiers et a défini séparément le seuil à partir duquel les opérations de crédit sont réputées être effectuées à titre professionnel. Le marché a bien accueilli ces nouvelles pratiques de l'Autorité de contrôle.

En 2006, l'Autorité de contrôle s'est également concertée avec les autres autorités de surveillance pour interpréter de manière exhaustive, en relation avec la conservation des documents sous forme électronique, l'obligation d'établir et de conserver des documents prévue à l'art. 7 LBA. Une circulaire a ensuite été publiée sur le sujet. Elle définit notamment les exigences découlant de l'obligation précitée lorsque le serveur sur lequel les documents sont conservés sous forme électronique ne se situe pas en Suisse.

### **Organismes d'autorégulation**

Au cours de la période de révision ordinaire 2005-2006, l'Autorité de contrôle a examiné les formations LBA dispensées par les OAR, du point de vue tant de leur qualité que du respect des exigences réglementaires applicables; elle a contrôlé une offre de formation par OAR. Dans l'ensemble, les résultats de cet examen se sont révélés bons.

En 2006, l'Autorité de contrôle a rendu les OAR attentifs au fait que les infractions commises dans l'exercice d'une activité non assujettie à la loi sur le blanchiment d'argent, telles que l'acceptation illicite de dépôts du public, peuvent elles aussi remettre en question la garantie d'une activité irréprochable. De plus, selon tous les règlements et statuts des OAR, la bonne réputation de l'intermédiaire financier est une condition du maintien de sa qualité d'affilié. En présence d'éventuelles violations de lois régissant les marchés financiers, les OAR sont donc tenus de prendre les mesures qui s'imposent. Selon les circonstances, ils peuvent notamment exiger du membre concerné qu'il demande à la CFB de clarifier s'il est assujetti ou non aux législations sur les banques, sur les bourses ou sur les placements collectifs de capitaux.

Enfin, des entretiens de coordination entre des représentants de l'Autorité de contrôle et du Forum des OAR ont eu lieu pour la deuxième fois en 2006. Servant de plateformes de discussion et d'information, ces entretiens ont été l'occasion de débattre de nombreux thèmes d'actualité.

### **Intermédiaires financiers directement soumis**

Contrairement aux années précédentes où il s'affichait à la hausse, le nombre d'IFDS est resté stable en 2006. Dans le cadre de ses activités de surveillance, l'Autorité de contrôle a constaté, d'une part, une augmentation des mutations touchant à l'organisation et à l'activité des IFDS et, d'autre part, une diminution des lettres de suite envoyées en cas de manquements mineurs dans l'observation et l'exécution des obligations de diligence.

Bien que les critères de détection des relations d'affaires et des transactions présentant un risque accru soient de mieux en mieux acceptés, les IFDS sont encore aux prises avec certaines difficultés lorsqu'ils doivent les établir et les appliquer. En 2006, lors de la vérification des critères de risque, l'Autorité de contrôle a constaté qu'ils étaient parfois mal adaptés à l'activité ou à la structure de la clientèle de



l'intermédiaire financier. Dans certains cas, elle a aussi observé que les critères de risque étaient certes pertinents, mais qu'ils n'étaient que partiellement appliqués. Elle a alors demandé aux intermédiaires financiers concernés de remédier à cette situation.

Outre ces difficultés d'application des critères de risque, l'Autorité de contrôle a encore relevé, en contrôlant les rapports de révision, que certaines clarifications concernant des transactions étaient parfois insuffisamment documentées ou incomplètement exécutées. De même, la documentation relative à la délégation d'obligations de diligence à un tiers ou à l'identification de l'ayant droit économique ne respectait pas toujours les formes prescrites.

En 2006 également, l'Autorité de contrôle a rejeté certaines demandes d'autorisation d'exercer l'activité d'intermédiaire financier. Les refus ont tous été motivés par le fait que les requérants, malgré les demandes réitérées de l'Autorité de contrôle, ne lui ont pas adressé les renseignements et documents nécessaires à l'examen de leur demande. L'Autorité de contrôle a aussi été amenée à rendre une décision de retrait de l'autorisation d'exercer d'un intermédiaire financier. Celui-ci, outre qu'il avait gravement contrevenu à ses obligations de diligence, présentait de telles lacunes dans son organisation ainsi qu'une telle méconnaissance des mécanismes de lutte contre le blanchiment d'argent que le respect des conditions d'autorisation ne pouvait manifestement plus être garanti.

### **Surveillance du marché**

En 2006, l'Autorité de contrôle a intensifié ses activités de surveillance du marché, car elle estime essentiel d'affirmer sa présence sur la place financière suisse, en raison notamment de l'effet préventif qui en découle.

Au début de l'année 2006, l'Autorité de contrôle a lancé le projet «Zoom» dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Rhodes-Extérieures, de Glaris et d'Uri. Se concentrant sur des sociétés opérant dans les domaines de la gestion de biens immobiliers, des activités fiduciaires et de la gestion de fortune, elle a ouvert 185 procédures. Le projet «Zoom» lui a permis de découvrir plusieurs entreprises agissant illégalement et peut donc être considéré comme une opération de surveillance du marché couronnée de succès. L'intervention concentrée de l'Autorité de contrôle dans les régions visées a été jugée positivement par la plupart des intéressés.

L'Autorité de contrôle a aussi réalisé deux autres projets de surveillance, axés sur un domaine d'activité particulier. Baptisé «Gold», le premier visait la branche du commerce des métaux précieux dans toute la Suisse, tandis que le second, «TOM», était circonscrit aux opérations de change dans le canton du Tessin. Le projet «TOM» n'était pas encore achevé à la fin de 2006, mais il affichait déjà un bilan positif, dans la mesure où il a permis de procéder à un important travail explicatif auprès des agents de change et d'améliorer ainsi leurs connaissances en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

Enfin, confirmant la pratique en vigueur, le Tribunal fédéral a réaffirmé que des émoluments sont dus y compris pour les procédures de surveillance que l'Autorité de contrôle ouvre sur de simples présomptions. Selon le Tribunal fédéral, la surveillance du marché fait partie intégrante des tâches incombant à l'Autorité de contrôle et celle-ci est donc habilitée à user des moyens prévus par la loi également envers des prestataires de services dont l'obligation d'assujettissement est litigieuse ou doit encore être établie.

### **Révision**

A la fin de 2006, 18 intermédiaires financiers avaient demandé à l'Autorité de contrôle de bénéficier d'un cycle de révision basé sur les risques, ce qui a été accordé dans plus de la moitié des cas. Les refus s'expliquent par le fait soit que les intermédiaires financiers concernés ne satisfaisaient pas à toutes les conditions requises pour bénéficier de ce cycle de révision étendu, soit que l'Autorité de contrôle n'avait encore jamais effectué de révision chez eux.

Au début de 2006, l'Autorité de contrôle a vérifié que les sociétés de révision accréditées satisfaisaient au nouveau critère adopté en 2004 pour améliorer le contrôle de leur travail et favoriser l'échange d'informations entre elle-même et lesdites sociétés. En vertu de ce critère, seules les sociétés de révision titulaires d'au moins un mandat confié par un IFDS peuvent conserver leur accréditation. Ce contrôle s'est traduit par une diminution significative du nombre de sociétés de révision accréditées au 31 décembre 2006, puisque toutes celles ne remplissant pas le critère du nombre de mandats ont renoncé à leur accréditation auprès de l'Autorité de contrôle.

L'Autorité de contrôle a également lancé un projet qui visait à améliorer la qualité des révisions auprès des OAR en se servant d'une analyse fondée sur le risque. L'analyse de

l'Autorité de contrôle comportait plusieurs volets: identification des risques potentiels inhérents aux OAR, détection et mesure des risques à l'aide d'indicateurs appropriés et élaboration de stratégies de risque. Cette analyse constitue la base des futurs programmes de révision des OAR.

#### **Coordination avec d'autres autorités**

En 2006 également, les autorités de surveillance instituées par des lois spéciales, l'Autorité de contrôle, le MROS et le Service d'analyse et de prévention de l'Office fédéral de la police se sont rencontrés à l'occasion de séances de coordination, afin d'échanger des informations sur l'avancement de divers projets et sur leur collaboration au sein de certains organismes.

En 2006, le Conseil fédéral a adopté son message concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers. Outre les questions d'organisation, la LAUFIN règle aussi les principes de la réglementation des marchés financiers, les instruments de surveillance et les mesures applicables. Pour assurer la préparation de l'intégration des trois autorités de surveillance appelées à fusionner, le chef du DFF a mis sur pied une organisation de projet dirigée par le président de la CFB. Quatre domaines de projet ont été définis et plusieurs sous projets ont d'ores et déjà été lancés, auxquels collaborent des cadres et des collaborateurs des trois autorités concernées ainsi que de l'Administration fédérale des finances.

Enfin, l'Autorité de contrôle a pris position sur l'avant-projet et sur le projet de révision de l'ordonnance de l'OFAP sur la lutte contre le blanchiment d'argent, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Elle a notamment encouragé l'harmonisation de la nouvelle réglementation avec les textes existants de la CFB et les siens propres et proposé certaines simplifications à l'OFAP.

#### **Collaboration internationale**

En sa qualité d'autorité de surveillance relevant de la loi sur le blanchiment d'argent, l'Autorité de contrôle est représentée au sein de la délégation suisse au GAFI et participe régulièrement aux travaux de cet organisme. En 2006, le GAFI a poursuivi les évaluations des Etats membres. De plus, les pays qui ont déjà été examinés, comme c'est le cas de la Suisse, devront dorénavant rendre compte régulièrement de l'élimination des manquements constatés lors de leur évaluation.

En 2006 comme précédemment, la Suisse a soutenu les efforts entrepris à l'échelle internationale pour lutter contre le terrorisme. L'Autorité de contrôle a notamment transmis aux IFDS plusieurs listes de noms de personnes et d'organisations présumées être impliquées dans des activités terroristes. A la demande du seco, elle a aussi informé le secteur non bancaire et les autres milieux intéressés des modifications ayant trait à la liste de sanctions de l'ONU.

## **1 Introduction**

L'Autorité de contrôle est l'autorité de surveillance des intermédiaires financiers du secteur non bancaire qui, à titre professionnel, acceptent, gardent en dépôt ou aident à placer ou à transférer des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers. Pour exercer leur activité, ces intermédiaires financiers doivent être affiliés à un OAR reconnu ou être au bénéfice d'une autorisation de l'Autorité de contrôle. La mission de l'Autorité de contrôle est de nature préventive et son activité de surveillance se restreint au respect des obligations prévues dans la loi sur le blanchiment d'argent.

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

## 2 Bases juridiques

### 2.1 Taxe de surveillance

#### 2.1.1 Collecte des données

En décembre 2003, le Parlement a modifié l'art. 22 LBA, afin de créer une base légale pour la perception d'une taxe de surveillance auprès des OAR et IFDS assujettis. Cette modification de la loi, de même que l'ordonnance sur la taxe de surveillance et les émoluments de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006 (cf. Rapport annuel 2005 de l'Autorité de contrôle, ch. 2.1.2). Il incombe à l'Autorité de contrôle d'appliquer l'ordonnance et de percevoir la taxe.

En avril 2006, l'Autorité de contrôle a donc entrepris de rassembler les données nécessaires au calcul des taxes individuelles, en envoyant le formulaire prévu à cet effet à chaque OAR et à chaque IFDS. Il s'agissait de collecter les données relatives, pour les premiers, à leur produit brut et aux nombres d'intermédiaires financiers affiliés et, pour les seconds, à leur produit brut, au nombre de collaborateurs LBA et au nombre de relations d'affaires durables.

D'avril à octobre 2006, l'Autorité de contrôle a vérifié et traité les données fournies par les OAR et les IFDS. Elle n'a dû se référer à des valeurs empiriques que dans quelques cas, où les intéressés n'avaient fourni aucune indication ou en avaient données d'incomplètes ou d'erronées.

Les données collectées donnent une image très fiable de la structure de l'effectif des IFDS pour l'année objet du relevé. On a ainsi pu constater qu'un quart d'entre eux exerçaient leur activité à titre non professionnel et que près de la moitié employaient moins de cinq personnes, comptaient moins de 50 clients et réalisaient un produit brut annuel inférieur à CHF 500 000.-. Seuls 5 % des IFDS affichaient un produit brut annuel excédant CHF 5 millions.

#### 2.1.2 Décisions et recours en matière de taxe de surveillance

Le 7 septembre 2006, l'Autorité de contrôle a envoyé aux OAR la décision les concernant

relative à la perception de la taxe de surveillance 2006. Sur les onze OAR reconnus, dix ont recouru contre la décision de taxation. Ils contestaient notamment la composition des montants pris en compte au titre des frais de l'Autorité de contrôle ainsi que la clé de répartition de la taxe de surveillance, faisant en outre valoir que celle-ci constituerait un impôt au sens propre du terme.

Quant aux décisions de perception de la taxe de surveillance 2006 auprès des IFDS, l'Autorité de contrôle les a rendues le 11 octobre 2006.

### 2.2 Décisions de principe de l'Autorité de contrôle concernant les questions d'assujettissement

#### 2.2.1 Activités de crédit

En mars 2006, l'Autorité de contrôle a terminé ses travaux sur l'assujettissement des opérations de crédit à la loi sur le blanchiment d'argent (cf. Rapport annuel 2005 de l'Autorité de contrôle, ch. 2.3) et publié sa pratique en la matière. Celle-ci distingue le simple octroi de crédit des opérations de crédit proprement dites, en ceci que le simple octroi de crédit tend souvent à d'autres fins que celles de réalisation d'un bénéficiaire, tandis que les opérations de crédit visent principalement à générer un profit d'entreprise, présentant ainsi un caractère bancaire. D'après le message relatif à la loi sur le blanchiment d'argent, le législateur n'entendait soumettre à la loi que les activités de crédit se rapprochant de celles des banques et c'est pourquoi le simple octroi de crédit n'entre pas dans le champ d'application de la loi sur le blanchiment d'argent.

Dans les situations ci-après, l'Autorité de contrôle part du principe qu'il s'agit de relations d'affaires ne visant pas à générer un profit, autrement dit de simples octrois de crédit ne tombant pas sous le coup de la loi:

- les relations de crédit entre une société et l'un de ses associés, lorsque celui-ci détient une participation significative dans la société. La participation est réputée significative lorsque l'associé possède directement ou indirectement au moins 10 % du capital et/ou des voix de la société;
- l'octroi de crédit entre un employeur et l'un de ses employés, lorsque l'employeur est tenu de verser des contributions sociales pour activité dépendante pour cet employé. Selon une pratique constante du Tribunal

fédéral et des caisses de compensation, les organes exécutifs sont aussi considérés comme exerçant une activité lucrative dépendante, si bien que les relations de crédit les liant à leurs employeurs constituent également de simples octrois de crédit;

- l'octroi de crédit entre personnes proches, sachant que l'Autorité de contrôle a élargi la définition de personnes proches dans son ordonnance concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel. Désormais, sont réputées personnes proches non seulement les parents en ligne directe et les conjoints, mais encore les alliés en ligne directe, les parents en ligne collatérale jusqu'au troisième degré, les conjoints divorcés et les partenaires enregistrés.

Dans les trois cas de figure ci-avant, peu importe qui joue le rôle de donneur ou de preneur de crédit. Toutefois, dès que le lien existant entre les parties ne répond plus aux conditions fixées – par exemple à la suite de la vente de la participation ou de la dissolution des rapports de travail –, le caractère de la relation juridique est lui aussi automatiquement modifié: le simple octroi de crédit devient une opération de crédit assujettie à la loi sur le blanchiment d'argent. Le but auquel est destiné le crédit n'a aucune influence sur la question de l'assujettissement, pas plus que la garantie fournie ni le genre de refinancement prévu.

Dans le cadre de la publication de cette pratique, l'Autorité de contrôle a tranché de nombreuses questions spécifiques relatives à l'assujettissement des opérations de crédit, s'exprimant en outre sur la délimitation entre celles-ci et l'acquisition de produits financiers. Ainsi, l'acquisition de produits financiers, titrisés ou non, n'est pas qualifiée d'octroi de crédit à leur émetteur, même si l'investisseur qui souscrit le placement en finance effectivement l'émetteur. Toutefois, le financement d'un tiers par le biais de l'achat d'un papier-valeur négociable ne fait pas partie des services financiers visés par le législateur. Il ne peut dès lors pas s'agir d'une opération de crédit soumise à la loi sur le blanchiment d'argent.

Le seuil à partir duquel les opérations de crédit sont réputées être effectuées à titre professionnel est défini séparément et combine les critères du produit réalisé et du volume total des crédits octroyés. Ainsi, quiconque exerce une activité de crédit n'agit à titre professionnel que s'il réalise un produit supérieur à CHF 250 000.- durant une année civile et que le volume des crédits octroyés dépasse

CHF 5 millions à un moment donné. Les critères du nombre de cocontractants ou du volume des transactions ne jouent aucun rôle.

Cette réglementation a été très bien accueillie par le marché. L'Autorité de contrôle a pu répondre à toutes les demandes en suspens et boucler toutes les enquêtes en cours dans les mois qui ont suivi son adoption.

### 2.2.2 Gestion de patrimoines

Différentes questions d'assujettissement ont amené l'Autorité de contrôle à préciser sa pratique concernant les délimitations applicables dans le domaine de la gestion de patrimoines.

Comme son intitulé l'indique, la loi sur le blanchiment d'argent s'applique au «secteur financier» et régit, outre la lutte contre le blanchiment d'argent proprement dite, «la vigilance requise en matière d'opérations financières». Or, si l'on considère la liste des activités expressément qualifiées d'intermédiation financière, conjointement au fait que l'application de la loi sur le blanchiment d'argent est limitée aux marchés financiers, on constate que les valeurs patrimoniales auxquelles le législateur pensait consistent principalement en argent liquide ou en instruments des marchés financiers facilement négociables. Il s'agit donc de valeurs patrimoniales caractéristiques du secteur financier et régulièrement négociées, autrement dit de valeurs faisant l'objet d'opérations financières usuelles.

Au sens général du terme, le patrimoine se définit comme la somme de toutes les valeurs actives et passives dont une personne est propriétaire. Au sens de la loi sur le blanchiment d'argent, la fortune correspond uniquement à la somme des valeurs matérialisées sous la forme de produits des marchés financiers caractéristiques du secteur financier et régulièrement négociés. La gestion d'une collection de montres, de timbres-poste, de tableaux ou d'antiquités, de même que celle d'un parc de véhicules automobiles, de bateaux ou d'aéronefs, ou encore d'une unité économique constituant un moyen de production, telle qu'une fabrique, un hôtel ou un parc de divertissement, ne représente donc pas en elle-même une activité d'intermédiation financière au sens de la loi sur le blanchiment d'argent.

Si d'autres services financiers sont assurés dans le cadre d'activités de gestion de patrimoines non assujetties à la loi sur le blanchiment d'argent, il convient de distinguer différentes situations: considérée comme une presta-

tion d'encaissement, la perception des produits du patrimoine géré n'est pas soumise à la loi sur le blanchiment d'argent. De même, lorsqu'un gérant mandaté par son client pour gérer par exemple un home pour personnes âgées utilise les fonds mis à sa disposition pour payer les salaires du personnel, les fournisseurs ou les primes d'assurance du home, ces opérations ne constituent pas des services financiers. Il s'agit de services relevant du trafic des paiements, en étroite relation, tant juridiquement que matériellement, avec la gestion et l'administration d'un patrimoine étranger au secteur financier. Par analogie avec la pratique adoptée en matière de gestion d'immeubles, la fourniture de tels services n'entraîne pas d'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent. En revanche, tout autre service financier sans relation avec l'objet du mandat de gestion est soumis à la loi sur le blanchiment d'argent.

Cette précision apportée à la pratique de l'Autorité de contrôle a fait l'objet d'une procédure de consultation auprès des OAR, qui s'est conclue positivement à la fin de 2006. L'interprétation de l'Autorité de contrôle concernant les délimitations applicables dans le domaine de la gestion du patrimoine sera publiée au début de 2007. Elle est immédiatement applicable.

### 2.3 Conservation électronique des documents

L'art. 7 LBA prévoit que l'intermédiaire financier doit conserver ses documents de manière, d'une part, à ce que des tiers experts en la matière puissent se faire une idée objective sur le respect des dispositions de la loi et, d'autre part, à ce qu'il puisse satisfaire dans un délai raisonnable aux demandes d'informations ou de séquestre présentées par les autorités de poursuite pénale. Dans ce contexte, l'Autorité de contrôle admet, depuis 2004, que les documents puissent être conservés uniquement sous forme électronique, pour autant que les conditions de l'ordonnance du 24 avril 2002 concernant la tenue et la conservation des comptes soient remplies.

De plus, les documents et pièces justificatives doivent être conservés en Suisse, ce qui signifie – s'ils sont conservés sous forme électronique – que le serveur sur lequel ils se trouvent doit se situer dans ce pays. A défaut, l'intermédiaire financier est tenu de disposer, en Suisse, d'une copie actuelle de toute la documentation, soit sous forme papier, soit sous forme électronique. On admet que la co-

pie est à jour lorsqu'elle est actualisée au moins une fois par mois.

L'Autorité de contrôle a mis cette interprétation de l'art. 7 al. 2 LBA en consultation auprès des autres autorités de surveillance, des autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons ainsi que des OAR. Les résultats de la procédure de consultation l'ont ensuite amenée à assouplir légèrement sa position sur l'exigence de la présence d'une copie des documents en Suisse.

Désormais, l'intermédiaire financier peut donc renoncer à détenir une copie de la documentation en Suisse s'il apporte la preuve, fondée en particulier sur l'existence d'une convention d'entraide judiciaire, que l'exécution des décisions de séquestre des autorités suisses de poursuite pénale est garantie par l'Etat où se trouve le serveur. Le cas échéant, l'intermédiaire financier doit néanmoins s'engager à disposer en Suisse, à la date du contrôle fixée par le réviseur ou par l'instance de surveillance, d'une copie actuelle de toute la documentation pertinente.

Cette interprétation s'applique à tous les IFDS et constitue un standard minimal pour les règlements des OAR.

### 3 Relations avec les organismes d'autorégulation

#### 3.1 Suivi ordinaire

##### 3.1.1 Contrôle de la formation

Au cours de la période de révision ordinaire 2005-2006, l'Autorité de contrôle a procédé à l'analyse de la qualité de la formation LBA proposée par les OAR. Bien que les OAR n'aient pas l'obligation légale de former les intermédiaires financiers qui leur sont affiliés, les règlements en vigueur prévoyaient tous l'obligation des membres de suivre une formation de base ou une formation continue LBA. En sa qualité d'autorité de surveillance des OAR, l'Autorité de contrôle a vérifié si les possibilités de formation étaient adéquates: l'objet de cette vérification a été, d'une part, le respect des exigences réglementaires applicables en matière de formation LBA obligatoire et, d'autre part, la qualité du contenu de la formation donnée. Le contrôle était limité à un séminaire de formation par OAR, un tirage au sort déterminant pour chaque OAR si le contrôle portait sur la formation de base ou la formation continue. Dans l'ensemble, l'Autorité de contrôle a pu observer que les OAR ont bien respecté les exigences réglementaires en la matière et que les cours étaient de bonne qualité. Ces constatations ont fait l'objet d'un rapport individuel adressé à chaque OAR.

##### 3.1.2 Nouveaux concepts de révision des OAR

En s'inspirant de l'ordonnance de l'Autorité de contrôle sur le blanchiment d'argent, la plupart des OAR ont obligé leurs membres à établir des critères permettant de détecter les relations d'affaires et les transactions présentant un risque accru. L'Autorité de contrôle a approuvé les concepts de révision adoptés par les OAR pour vérifier la bonne exécution de cette obligation. Quelques problèmes sont apparus initialement en ce qui concerne la définition des critères de risque, mais ils ont été résolus lors des formations ainsi que par des améliorations apportées à la suite des révisions.

### 3.1.3 Violations du droit des marchés financiers

En 2006, la CFB a pris davantage de mesures à l'encontre de membres d'OAR exerçant illégalement des activités bancaires ou de négoce de valeurs mobilières. Ces mesures sont positives, car l'élimination d'intermédiaires financiers opérant illégalement ne peut que renforcer la réputation de la place financière suisse. Toutefois, il s'agit également d'éviter que les OAR ne soient critiqués pour ne pas assez surveiller leurs membres. C'est pourquoi l'Autorité de contrôle leur a fait parvenir un document leur rappelant que, même si elles ne relèvent pas des activités régies par la loi sur le blanchiment d'argent, certaines opérations sont susceptibles de porter atteinte à l'exercice correct et conforme à la loi de l'activité d'intermédiaire financier et, par conséquent, à la garantie d'une activité irréprochable. Cela vaut aussi pour les infractions au droit des marchés financiers, telles que l'acceptation illicite de dépôts du public ou le négoce de valeurs mobilières sans autorisation.

Les statuts et les règlements des OAR disposent tous que la bonne réputation de l'intermédiaire financier est une des conditions de son affiliation, ainsi que du maintien de celle-ci. Si des violations de dispositions statutaires ou réglementaires sont constatées, les règlements prévoient que des sanctions doivent ou peuvent être prononcées. S'il ne s'agit que de présomptions, l'état de fait doit être clarifié. Ainsi, si un OAR détient des informations sur une éventuelle violation de la législation régissant les marchés financiers, il lui incombe d'enquêter sur les faits et, si nécessaire, de prendre les mesures qui s'imposent. En cours d'enquête, l'OAR invitera régulièrement le membre impliqué à demander à la CFB de clarifier s'il est assujéti ou non aux législations sur les banques, sur les bourses ou sur les placements collectifs de capitaux. Le cas échéant, le refus du membre de s'exécuter devra être considéré comme un indice révélateur du fait que la conduite irréprochable de ses affaires n'est pas garantie. Afin que les règlements soient appliqués dans le respect du principe de l'égalité de traitement, l'Autorité de contrôle transmet toutes les informations qu'elle détient aux OAR.

### 3.2 Conférence de coordination

Le concept des futures conférences de coordination ayant reçu un accueil favorable, l'une de ces conférences a de nouveau réuni l'ensemble des OAR reconnus le 20 novembre

2006, à Berne. Les OAR ont eu la possibilité d'y discuter entre eux, ainsi qu'avec les représentants de l'Autorité de contrôle, de quatre thèmes différents, traités dans autant d'ateliers. Les participants au premier atelier se sont penchés sur l'analyse du risque et sur les critères de risque appliqués par les instances de surveillance pour évaluer les intermédiaires financiers, la discussion reposant sur des exemples concrets distribués à l'avance. Le deuxième groupe a débattu des sanctions réprimant la violation des obligations de diligence prévues par la loi sur le blanchiment d'argent, tandis que les participants au troisième atelier ont traité de la question de l'indépendance des personnes chargées de la surveillance et des réviseurs vis-à-vis des intermédiaires financiers, partageant leurs expériences en la matière. Enfin, le quatrième groupe a étudié l'échange d'informations entre l'Autorité de contrôle et les autorités de poursuite pénale ainsi que la coordination des procédures, en prenant pour exemple le canton de Zurich. Dans l'après-midi, les animateurs de chaque atelier ont présenté les résultats des travaux de leur groupe devant le plénum de la conférence, avec une nouvelle discussion à la clé. Monsieur Eugen Haltiner, président de la CFB, a ensuite pris la parole pour un exposé sur la FINMA, au terme duquel il a volontiers répondu aux questions de l'auditoire. Le mot de la fin est revenu à Monsieur Peter Siegenthaler, directeur de l'Administration fédérale des finances.

### 3.3 Participation au Forum des OAR

L'Autorité de contrôle a participé aux quatre manifestations organisées sous l'égide du Forum des OAR. Ces rencontres ont été l'occasion de partager des informations et des idées sur les thèmes suivants: le contrôle des activités de formation des OAR, l'échange d'informations entre les OAR et l'Autorité de contrôle, la taxe de surveillance, la FINMA, la gestion de patrimoines, l'obligation d'établir et de conserver des documents, les compétences de la CFB, le transport de valeurs, les sociétés d'investissement et les infractions au droit des marchés financiers, ainsi que la transmission de fonds et de valeurs. Selon l'Autorité de contrôle, le Forum des OAR remplit une fonction importante en matière d'échange d'informations et d'idées, offrant en outre à ses participants l'occasion de clarifier d'éventuelles divergences d'opinion.

### 3.4 Entretiens de coordination

En 2006, l'Autorité de contrôle a organisé deux entretiens de coordination avec les OAR, à Berne (cf. Rapport annuel 2005 de l'Autorité de contrôle, ch. 3.7). Les thèmes abordés ont été la taxe de surveillance, la FINMA, certains aspects de la révision de la loi sur le blanchiment d'argent, le contrôle de la formation, la suppléance des titulaires d'une fonction au sein des OAR et les révisions des OAR. Très instructives pour l'ensemble des participants, ces discussions complètent valablement les autres mécanismes d'échange d'informations.

### 3.5 Dispense de déclaration relative à l'ayant droit économique

En 2005 (cf. Rapport annuel 2005 de l'Autorité de contrôle, ch. 3.1.3), l'Autorité de contrôle avait refusé d'approuver une disposition réglementaire qui exemptait les intermédiaires financiers de requérir une déclaration relative à l'ayant droit économique lorsque le cocontractant était un intermédiaire financier étranger assujéti à une surveillance remplissant les exigences de la Directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil concernant les marchés d'instruments financiers. Dans le cadre du même règlement, l'Autorité de contrôle a également refusé d'approuver un second point qui octroyait une telle dispense aux membres de l'OAR lors de leurs rapports avec un intermédiaire financier cocontractant étranger assujéti à une réglementation équivalente à la surveillance exercée en Suisse.

Le Département fédéral des finances a rejeté le recours de l'OAR contre la décision de l'Autorité de contrôle. Concernant la directive européenne, il souligne le fait qu'il n'est pas établi qu'elle soit assortie d'une surveillance équivalente, notamment parce qu'elle n'a pas encore été intégrée dans le droit national des pays concernés. Or, l'art. 2 al. 4 let. d LBA, qui est à la base des dispenses de déclaration relative à l'ayant droit économique, exige une telle surveillance. Quant au second point abordé dans la décision, l'instance de recours indique que la dispense de déclaration relative à l'ayant droit économique ne peut être octroyée que si l'intermédiaire financier cocontractant fait l'objet d'une réglementation et d'une surveillance équivalente. Cette exigence n'est pas respectée si seule la réglementation peut être jugée équivalente.



## 4 Intermédiaires financiers directement soumis

### 4.1 Tendances

Plusieurs tendances peuvent être constatées en relation avec les procédures d'autorisation et de surveillance des IFDS.

#### 4.1.1 Généralités

Pour la première fois depuis plusieurs années, le nombre d'IFDS est resté stable durant l'année 2006. A la fin de l'année 2005, on comptait en effet 381 IFDS, alors que leur nombre était de 389 à fin 2006. Cette stabilité s'explique par trois facteurs.

Premièrement, à la suite d'une modification de la loi sur le blanchiment d'argent décidée dans le cadre de l'adoption de la nouvelle loi fédérale sur la surveillance des assurances et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les purs distributeurs de fonds de placement qui, dans le cadre de leur activité, n'étaient pas partie dans les transactions financières entre l'investisseur et la banque dépositaire, ont cessé d'être considérés comme intermédiaires financiers au sens de l'art. 2 al. 3 LBA. Dès lors, plusieurs IFDS, qui n'étaient auparavant assujettis à la loi sur le blanchiment d'argent que par cette seule activité, ont renoncé à leur autorisation.

Deuxièmement, la première perception de la taxe de surveillance a amené plusieurs intermédiaires financiers à abandonner leur autorisation. Ainsi, plusieurs IFDS qui exerçaient une activité d'intermédiation financière à titre non professionnel, mais avaient souhaité, pour des raisons diverses, acquérir une autorisation de la part de l'Autorité de contrôle, ont renoncé à celle-ci. D'autres IFDS qui exerçaient une faible activité d'intermédiaire financier ont abandonné ou restructuré leurs activités de manière à ne plus être assujettis comme intermédiaire financier et ainsi à ne pas devoir payer la taxe de surveillance.

Enfin, même si l'Autorité de contrôle continue à recevoir de manière permanente des requêtes en autorisation d'exercer une activité en tant qu'intermédiaire financier, le nombre des nouvelles autorisations est compensé par celui des intermédiaires financiers qui renoncent à leur autorisation. Cette dernière catégorie regroupe

les IFDS qui ont réorienté ou mis fin à leurs activités, ont fermé leur société, ont fusionné ou ont été repris par une autre société.

#### 4.1.2 Requêtes en autorisation

Les nouvelles requêtes en autorisation d'exercer une activité en tant qu'intermédiaire financier reçues par l'Autorité de contrôle proviennent de trois sources. La principale regroupe les sociétés qui commencent leur activité. Les deux autres, moins importantes, concernent, d'une part, les sociétés qui exerçaient une activité d'intermédiaire financier de manière illégale et qui, après avoir été découvertes dans le cadre de la surveillance du marché, ont entrepris la démarche de s'assujettir auprès de l'Autorité de contrôle et, d'autre part, les sociétés qui sortent d'un OAR pour rejoindre l'Autorité de contrôle.

#### 4.1.3 Surveillance

Les tendances suivantes se sont dégagées dans la surveillance des IFDS en 2006:

- le nombre de décisions de mutation rendues par l'Autorité de contrôle a encore augmenté par rapport aux années précédentes. Le chiffre croissant des décisions montre que les IFDS sont toujours plus conscients de leur obligation d'annonce envers l'Autorité de contrôle;
- le nombre de mesures infligées aux IFDS pour violation des obligations de diligence ou non-respect des conditions d'autorisation est resté stable. Par contre, les lettres de suite, envoyées par l'Autorité de contrôle à l'IFDS dont le rapport de révision fait état de manquements mineurs dans le respect des obligations découlant de la loi sur le blanchiment d'argent, ont été sensiblement moins nombreuses en 2006; cela est dû avant tout au fait que la détermination et l'application des critères de risque accru se sont améliorées en 2006 par rapport à 2005 (cf. 4.2. ci-après).

## 4.2 Critères de risque accru

L'Autorité de contrôle a, cette année encore, déployé un effort important pour aider les IFDS à fixer et appliquer des critères de risque accru faisant sens concernant les relations d'affaires et les transactions.

De manière générale, la catégorisation des risques rencontre une acceptation croissante,

les intermédiaires financiers comprenant le sens et la portée d'une telle démarche. Par ailleurs, l'Autorité de contrôle n'a pratiquement plus rencontré d'IFDS qui n'avaient pas encore fixé de critères de risque. Cela est essentiellement dû à l'important travail de rappel qu'elle avait effectué en 2005. Parallèlement, la qualité des critères fixés augmente, ce que montre le fait que l'Autorité de contrôle a envoyé moins de lettres de suite demandant aux IFDS de retravailler leurs critères.

La plupart des IFDS ont opté pour une répartition des risques en deux catégories: celle regroupant les risques accrus et celle regroupant les risques ordinaires. Les IFDS qui ont introduit davantage de catégories de risques sont peu nombreux.

En 2006, l'Autorité de contrôle a surtout porté son examen sur la pertinence des critères de risque choisis par l'IFDS et sur leur mise en œuvre. Dans ce contexte, les principales difficultés rencontrées dans la fixation et l'application des critères de risque sont les suivantes:

- les critères ne sont pas adaptés à l'activité ou à la clientèle de l'IFDS. Les critères de risque ont pour but de déceler les clients et les transactions qui présentent un degré de risque plus élevé afin de pouvoir réduire ce risque en effectuant à leur sujet des clarifications. Les critères doivent permettre de véritablement circonscrire le risque particulier inhérent à l'activité et à la clientèle de l'IFDS en question. Des critères mal choisis aboutissent à la conséquence que les clarifications ne sont pas faites là où elles le devraient, représentant ainsi une violation des obligations de diligence. C'est pourquoi l'Autorité de contrôle a exigé de l'IFDS concerné qu'il fixe de nouveaux critères lorsque les critères existants ne correspondaient pas à son activité, aux services qu'il offre, à la structure de sa clientèle et aux transactions habituellement effectuées;
- l'IFDS a fixé des critères banals. On pense en particulier à la liste des pays et territoires non coopératifs du GAFI ou à une liste d'activités notoirement à risque, comme le trafic de drogue, le commerce d'armes, la prostitution ou la pédophilie. De tels critères ne font généralement aucun sens et l'Autorité de contrôle les juge insuffisants;
- la connaissance que l'IFDS a du client n'est pas un critère de risque. L'IFDS ne peut pas prétendre que, puisqu'il connaît le client depuis longtemps, il le considère automatiquement comme une relation d'affaire ne présentant aucun risque accru. Au contraire, le client bien connu doit aussi

être analysé selon les critères de risque fixés par l'IFDS en fonction de son activité et de sa clientèle. La bonne connaissance que l'IFDS a du client peut en revanche être considérée comme le résultat de clarifications régulières, qui lui ont précisément permis d'acquérir cette connaissance, si les résultats ont été mis par écrit au dossier;

- les critères de risque accru sont peu ou mal appliqués. L'Autorité de contrôle a rencontré plusieurs cas où l'IFDS avait certes fixé des critères de risque pertinents concernant ses relations d'affaires et ses transactions, mais ne les avait pas appliqués de manière conséquente. Les manques suivants ont en particulier été constatés: les critères de risque accru ne sont pas connus des collaborateurs de l'IFDS et donc pas appliqués; les relations d'affaires n'ont pas été catégorisées selon leur risque; les clarifications n'ont pas été faites là où un risque accru existait en application des critères; aucune différence dans le profil client ou dans les clarifications n'apparaît entre les relations d'affaires présentant un risque accru et celles qui n'en présentent pas. Dans ces cas, l'Autorité de contrôle a demandé de rattraper les clarifications relatives aux relations d'affaires comportant un risque accru et a exigé une application stricte des critères de risque, ainsi qu'une clarification systématique pour les transactions à risque accru.

En outre, l'Autorité de contrôle a maintenu sa pratique consistant à imposer aux IFDS d'établir une catégorisation des risques même s'ils n'ont pas encore commencé leur activité. Elle considère en effet que l'IFDS est à même, à ce moment déjà, de déterminer, au vu de l'activité projetée, de la clientèle visée et des services proposés, ce qu'il veut considérer comme un risque normal ou un risque accru. La liste des critères initialement fixés devra évidemment faire l'objet d'un examen quant à sa pertinence une fois que l'activité aura effectivement démarré.

#### **4.3 Constatations des rapports de révision**

Les rapports de révision 2006 appellent deux types de réflexion, les unes s'appliquant aux réviseurs (cf. chiffre 6.1 ci-après), les autres concernant les intermédiaires financiers.

Concernant les principaux manques constatés chez les IFDS lors des révisions 2006, on relèvera en particulier – outre les difficultés ren-

contrées dans la mise en oeuvre des critères de risques accrus (cf. chiffre 4.2 ci-avant) – les tendances suivantes:

- le résultat des clarifications concernant les transactions n'est pas mis par écrit. Si l'IFDS a, dans la plupart des cas, effectué des clarifications sur une transaction particulière et est capable de les donner par oral, aucune explication ou document ne figure par écrit, contrairement à ce que prévoient les art. 30 et 34 OBA AdC;
- les clarifications sont faites sur certaines transactions particulièrement inhabituelles, mais non sur toutes les transactions qui remplissent les critères de risque accru définis par l'intermédiaire financier;
- la documentation relative aux obligations de diligence déléguées à un tiers en application des art. 31 ss OBA AdC est absente chez l'IFDS ou ne respecte pas la forme prévue;
- l'identification de l'ayant droit économique ne respecte pas la forme légale, le formulaire ayant été signé par l'IFDS lui-même ou comporte des lacunes.

#### **4.4 Mesures de l'Autorité de contrôle**

##### **4.4.1 Mesures visant le rétablissement de la légalité**

En 2006, l'Autorité de contrôle a constaté que deux membres du conseil d'administration d'un IFDS avaient enfreint une condition importante de l'octroi de l'autorisation et de son maintien, puisque tous deux étaient impliqués dans une procédure pénale pour complicité de gestion déloyale et qu'ils ne contestaient pas l'acte d'accusation. L'Autorité de contrôle a par conséquent rendu une décision, par laquelle elle constatait l'atteinte à la bonne réputation de l'IFDS et prescrivait une obligation d'informer sur l'issue du procès.

L'Autorité de contrôle a également effectué des révisions LBA auprès de deux IFDS, sans parvenir à déterminer, une fois l'état de fait établi, si les IFDS en question relevaient ou non du domaine de surveillance de la CFB. Elle en a donc informé celle-ci, qui a ensuite rendu, en septembre 2006, une décision contre les deux intermédiaires financiers pour acceptation illicite de dépôts publics et ouvert une procédure de faillite à leur rencontre.

##### **4.4.2 Refus de requêtes en autorisation**

En 2006, l'Autorité de contrôle a refusé d'accorder trois autorisations d'exercer l'activité d'intermédiaire financier. Il incombe en effet à tout requérant de prouver à l'Autorité de contrôle qu'il remplit les conditions d'octroi de l'autorisation. A cette fin, l'Autorité de contrôle exige des intéressés, en vertu de l'obligation de collaborer que la loi leur impose, qu'ils fournissent divers renseignements et documents. L'Autorité de contrôle a motivé ses trois décisions de refus par le fait que les requérants, malgré ses demandes réitérées, ne lui avaient pas adressé les renseignements et documents nécessaires à l'examen de leur demande.

##### **4.4.3 Retrait de l'autorisation d'exercer l'activité d'intermédiaire financier**

Par décision rendue en juin 2006, l'Autorité de contrôle a retiré à un intermédiaire financier son autorisation d'exercer, car les violations des obligations de diligence et les manquements constatés étaient si graves que le respect des conditions d'octroi de l'autorisation et de son maintien ne pouvait plus être garanti. En effet, d'importantes violations des obligations de diligence prescrites par la loi sur le blanchiment d'argent avaient été constatées à différents niveaux: vérification de l'identité du cocontractant, identification de l'ayant droit économique, établissement de critères permettant de détecter les relations d'affaires et les transactions présentant un risque accru, obligation particulière de clarification, obligation d'établir et de conserver des documents, ainsi qu'en matière de formation. De plus, abstraction faite de ces violations graves des obligations de diligence de la loi sur le blanchiment d'argent ainsi que des lacunes d'organisation, la méconnaissance des mécanismes de lutte contre le blanchiment d'argent constatée chez le directeur de la société anonyme incriminée était telle que toute mesure visant à rétablir la légalité se serait révélée vaine. Par ailleurs, le directeur en question avait été condamné, dans le cadre d'une procédure pénale, à trois mois d'emprisonnement avec sursis pour faux dans les titres, si bien qu'il ne remplissait plus non plus la condition d'autorisation relative à la bonne réputation. L'intermédiaire financier concerné a recouru contre la décision de l'Autorité de contrôle en août 2006.

##### **4.4.4 Dénonciations pénales**

En février 2006, l'Autorité de contrôle a déposé plainte contre les membres du conseil d'administration d'un IFDS auprès des autorités de

poursuite pénale genevoises. Une révision effectuée par l'Autorité de contrôle avait révélé que cet intermédiaire financier avait établi de fausses factures pour des prestations inexistantes.

L'Autorité de contrôle a également dû procéder à des dénonciations auprès du MROS dans deux autres cas, respectivement pour défaut de vigilance en matière d'opérations financières au sens de l'art. 305<sup>ter</sup> CP et pour blanchiment d'argent au sens de l'art. 305<sup>bis</sup> CP.

## 5 Surveillance du marché

### 5.1 Tendances

En 2006, l'Autorité de contrôle a intensifié ses activités de surveillance du marché par rapport à 2005. Elle estime en effet crucial – en raison notamment de l'effet préventif qui en découle – d'affirmer sa présence sur la place financière suisse et d'y être perçue comme assumant pleinement son rôle d'instance de surveillance du marché.

Préparé en 2005, le projet «Zoom» a été lancé au printemps 2006 dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Rhodes-Extérieures, de Glaris et d'Uri. Outre ce projet axé sur des régions délimitées géographiquement (cf. Rapport annuel 2005 de l'Autorité de contrôle, ch. 5.3.), deux autres opérations orientées vers des secteurs d'activité déterminés ont été effectuées. Baptisée «Gold», la première visait la branche du commerce des métaux précieux dans toute la Suisse, tandis que la seconde, «TOM», s'est concentrée sur les opérations de change au Tessin.

Le nombre de procédures de surveillance du marché ouvertes en 2006 s'est élevé à 507, avec une efficacité directe – mesurée au nombre de cas dans lesquels l'intervention de l'Autorité de contrôle a entraîné l'assujettissement d'une entreprise agissant comme intermédiaire financier – légèrement inférieure à celle de l'année précédente: 52 cas en 2006 contre 55 en 2005.

Dans l'exercice de ses activités de surveillance, l'Autorité de contrôle tombe fréquemment sur des sociétés qui, en violation des dispositions légales, opèrent sans disposer d'un organe de révision conforme au droit de la société anonyme, sans avoir de domicile légal valable ou en s'appuyant sur une administration lacunaire. Dans tous ces cas, l'Autorité de contrôle collabore étroitement avec les Offices du registre du commerce compétents, qui engagent d'office contre ces sociétés les procédures de liquidation prévues par la loi. Souvent, les procédures de surveillance du marché de l'Autorité de contrôle provoquent également l'autoliquidation ou la faillite des sociétés examinées. Ainsi, la surveillance du marché contribue aussi indirectement à assainir l'effectif des sociétés opérant sur la place financière suisse. En 2006, environ 10 % des

procédures ont connu une conclusion de ce type.

En 2006 également, l'Autorité de contrôle n'a jamais été amenée à ordonner elle-même une liquidation forcée. En revanche, plusieurs des enquêtes ouvertes à son initiative ont abouti à des procédures de liquidation menées par la CFB, après que de graves violations de la législation bancaire eurent été mises au jour.

Ces dernières années, l'obligation de payer des émoluments pour les procédures de surveillance ouvertes par l'Autorité de contrôle a été maintes fois contestée par voie de recours, sans succès. Dans un arrêt d'octobre 2006, le Tribunal fédéral a cette fois explicitement et concrètement confirmé la pratique en vigueur, selon laquelle des émoluments sont dus y compris pour les procédures de surveillance que l'Autorité de contrôle ouvre sur de simples présomptions (cf. chiffre 5.4 ci-après).

En 2006, l'Autorité de contrôle a dénoncé cinq cas de violation grave de l'art. 36 LBA, et d'autres dénonciations sont en préparation. L'amende la plus forte prononcée à ce jour par le service des questions pénales du DFF sur dénonciation de l'Autorité de contrôle visait un gestionnaire de fortune exerçant illégalement. Elle s'est élevée à CHF 35 000.-.

### 5.2 Analyse statistique de la surveillance du marché

En 2006, l'Autorité de contrôle a ouvert 507 procédures de surveillance du marché au total, dont 185 liées au projet «Zoom». Le nombre de procédures relevant des activités de surveillance ordinaires s'est donc élevé à 322. Les données ci-après ne concernent que ces procédures de surveillance ordinaires, à l'exclusion de celles découlant du projet «Zoom».

La part des procédures ouvertes sur la base d'informations provenant de sources externes (OAR, autorités, particuliers) s'est élevée à 60 %. De fait, tant la bonne collaboration de l'Autorité de contrôle avec les OAR, avec les autres autorités de surveillance et avec les autorités de poursuite pénale que la notoriété croissante dont elle jouit sur la place financière encouragent de plus en plus ces sources externes à lui transmettre des informations importantes et de qualité sur des activités d'intermédiation financière potentiellement exercées illégalement.

L'efficacité de l'Autorité de contrôle dans le traitement des procédures s'est encore accrue: sur les 303 procédures bouclées en 2006, 63 % (2005: 55 %) avaient été ouvertes la même année et 27 % (41 %) l'année précédente. L'augmentation du nombre d'affaires en suspens est donc sensiblement inférieure au nombre de nouvelles affaires.

Environ 55 % des procédures closes en 2006 ont pris fin au motif que l'état de fait avait révélé que les sociétés concernées, contrairement à ce que laissait supposer leur but inscrit au registre du commerce, n'exerçaient aucune activité d'intermédiaire financier, voire étaient totalement inactives.

En 2006, 50 procédures ont abouti à une affiliation à un OAR ou à un assujettissement direct à l'Autorité de contrôle. Si l'on inclut les procédures encore ouvertes à la fin de l'année, mais pour lesquelles une affiliation à un OAR ou l'octroi d'une autorisation était imminente, on peut faire état d'un «taux d'efficacité» de la surveillance du marché de plus de 20 % en 2006. Comme en 2005, la majorité des intermédiaires financiers concernés par ces procédures étaient actifs dans la gestion de fortune, les activités fiduciaires, la transmission de fonds et de valeurs et les opérations de change.

### 5.3 Projets

#### 5.3.1 *Projet «Zoom»*

Présenté dans le rapport annuel 2005 de l'Autorité de contrôle (ch. 5.3), le projet «Zoom» a été lancé au printemps 2006. Après d'intenses travaux de recherches et en concertation avec les autorités locales de poursuite pénale, pas moins de 185 procédures de surveillance du marché ont été ouvertes en un mois dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Rhodes-Extérieures, de Glaris et d'Uri.

Environ 70 % de ces procédures visaient des sociétés qui, d'après leur but statutaire, opéraient dans les domaines de la gestion de biens immobiliers, des opérations de crédit, des activités fiduciaires et de la gestion de fortune.

Sur ces 185 procédures, 159 (86 %) étaient déjà bouclées à la fin de 2006. A la suite de l'intervention de l'Autorité de contrôle, deux sociétés se sont affiliées à un OAR et une autre est sur le point d'obtenir l'autorisation

d'exercer en tant qu'IFDS. Dans six autres cas, il faut aussi s'attendre à une affiliation à un OAR ou au dépôt d'une demande d'assujettissement direct à l'Autorité de contrôle. Dans dix des procédures déjà bouclées, les sociétés concernées ont été soit liquidées d'office par l'Office du registre du commerce, soit dissoutes par le juge des faillites. Huit autres procédures devraient connaître une issue semblable. Dans 23 cas, les sociétés examinées exerçaient certes une activité d'intermédiaire financier, mais non à titre professionnel.

Le projet «Zoom» a confirmé un constat d'ordre général déjà tiré des activités ordinaires de surveillance du marché: environ 55 % des procédures ont pris fin après que l'examen de l'état de fait eut révélé que les sociétés concernées exerçaient des activités non assujetties, autres que celles prévues par leur but statutaire. Par ailleurs, quelque 20 % des procédures ont permis d'établir que les sociétés contrôlées étaient des sociétés de domicile. Dans ce cas, l'Autorité de contrôle procède à une vérification systématique de l'assujettissement de leurs organes.

Au printemps 2006, l'Autorité de contrôle a précisé sa pratique en matière d'obligation d'assujettissement dans le domaine des opérations de crédit. Elle a également modifié le seuil à partir duquel l'activité dans ce domaine est considérée comme exercée à titre professionnel et exclu divers crédits de l'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent (cf. chiffre 2.2.1 ci-avant). Or, dans plusieurs procédures relevant du projet «Zoom», il est ressorti de l'état de fait – examiné à lumière de l'ancienne pratique de l'Autorité de contrôle en matière d'assujettissement des opérations de crédit – que les sociétés contrôlées exerçaient leur activité illégalement. Toutefois, en tant que «droit plus favorable», la nouvelle pratique s'applique avec effet rétroactif, si bien que ces sociétés échappent à une dénonciation pour exercice de leur activité sans autorisation.

Bien qu'il ne soit pas encore achevé, le projet «Zoom» peut d'ores et déjà être considéré comme une opération de surveillance du marché couronnée de succès. D'une part, il a permis de découvrir des entreprises exerçant leur activité illégalement. D'autre part, la présence massive de l'Autorité de contrôle dans les régions examinées n'est pas passée inaperçue et a généralement été jugée positivement par les intéressés. De plus, lors des nombreuses conversations téléphoniques visant à établir les états de fait, les collaborateurs de l'Autorité de contrôle ont eu l'occasion d'améliorer le niveau général des connaissances de leurs interlocu-

teurs sur les prescriptions légales qu'ils sont tenus d'observer en tant qu'intermédiaires financiers.

### 5.3.2 *Projet «TOM»*

Les opérations de change font partie des activités soumises à la loi sur le blanchiment d'argent, et même si leur volume a diminué depuis l'adoption de l'Euro, il existe encore en Suisse de nombreux bureaux de change, surtout dans les cantons frontaliers. Il s'agit d'ailleurs souvent d'une activité accessoire exercée à côté de leur activité principale par des kiosques, des stations-service ou des agences de voyage. Lorsqu'il s'agit de déterminer si l'activité est exercée à titre professionnel, il y a lieu de prendre en considération, outre les deux valeurs seuils générales relatives au produit brut réalisé et au volume des transactions, le critère spécifique selon lequel quiconque exerce une activité de change à titre accessoire agit toujours à titre professionnel lorsqu'il effectue ou est disposé à effectuer une ou plusieurs opérations de change liées entre elles pour un montant supérieur à CHF 5 000.-.

Avec le projet «TOM» (*Ticino Operazione Marktaufsicht*) réalisé au cours du second semestre 2006, l'Autorité de contrôle a inauguré un nouveau type d'opération de surveillance du marché étroitement circonscrite, dont le groupe cible se limitait aux agents de change du canton du Tessin. En guise de préparation, des recherches approfondies dans des bases de données publiques ont été effectuées, et les autorités de police, les autorités douanières et les OAR ont été consultés, afin de recenser les bureaux de change ne disposant pas d'une autorisation de l'Autorité de contrôle ou non affiliés à un OAR. Deux collaborateurs de l'Autorité de contrôle se sont ensuite rendus au Tessin, où, pendant trois jours, ils ont contrôlé sur place les entreprises préalablement recensées, ainsi que d'autres bureaux de change découverts au hasard de leurs déplacements.

Dans les entreprises visitées, les collaborateurs de l'Autorité de contrôle ont, dans la mesure du possible, immédiatement clarifié si l'activité de change était exercée à titre professionnel ou non. Lorsqu'ils n'ont pas pu le faire, ils ont remis un questionnaire aux intéressés, ouvrant ainsi formellement 22 procédures de surveillance du marché.

A la fin de 2006, il était établi dans 20 de ces cas que l'activité de change n'était pas exercée à titre professionnel. L'Autorité de contrôle a alors exigé que les entreprises concernées

signent une déclaration selon laquelle elles n'exerçaient pas d'activité de change ou, dans tous les cas, n'en exerçaient pas à titre professionnel, et confirmant que les responsables de l'entreprise avaient une connaissance approfondie des dispositions légales régissant cette activité.

Même si, à ce jour, aucun agent de change opérant illégalement n'a été découvert grâce au projet «TOM», l'opération peut être considérée comme judicieuse en termes de surveillance du marché. En particulier, les discussions individuelles menées sur place ont montré que les acteurs de ce marché connaissent relativement mal le champ d'application de la loi sur le blanchiment d'argent. «TOM» a donc permis de leur fournir de précieux éclaircissements. De plus, la présence sur place des représentants de l'Autorité de contrôle a été appréciée et n'est certainement pas étrangère au fait que plusieurs agents de change ont ensuite appelé l'Autorité de contrôle pour s'informer plus en détail des règles régissant l'exercice de leur activité à titre professionnel.

### 5.3.3 *Projet «Gold»*

Avec le projet «Gold», l'Autorité de contrôle a passé la place financière suisse au crible, en se concentrant sur les sociétés pratiquant le commerce des métaux précieux. Son enquête s'est appuyée sur plusieurs sources, dont la principale était la liste des titulaires d'une autorisation pour le commerce des métaux précieux publiée par l'Administration des douanes.

Pas moins de 32 procédures de surveillance du marché ont ainsi été ouvertes au premier semestre 2006, dont 27 étaient bouclées à la fin de l'année. Une des procédures a abouti à l'affiliation de la société contrôlée à un OAR, tandis que dans une autre, l'affiliation est prévue en janvier 2007. Une des sociétés examinées a cessé ses activités à la suite d'une décision de liquidation tombée peu après l'ouverture de la procédure de surveillance du marché et une procédure de faillite a entre-temps été ouverte à son encontre.

Dans trois des procédures encore ouvertes, l'Autorité de contrôle a demandé à l'Office du registre du commerce compétent de procéder à une radiation d'office des sociétés concernées, soit que celles-ci n'ont plus de domicile ou d'organe de révision, soit que leur administration n'est plus conforme aux règles en vigueur.

Dans environ 80 % des cas liquidés, l'état de fait a révélé que les sociétés examinées étaient

inactives, exerçaient une autre activité que celle ressortant de leur but statutaire ou ne faisaient pas usage de leur autorisation pour le commerce des métaux précieux. Enfin, deux procédures ont pris fin après la constatation que le commerce des métaux précieux n'était qu'une activité d'importance mineure pour les sociétés concernées.

#### **5.4 Nouvel arrêt du Tribunal fédéral sur la surveillance du marché**

Dans un arrêt du 24 octobre 2006 (2A.345/2006), le Tribunal fédéral a rejeté le recours de droit administratif déposé par une société contre une décision sur les frais rendue par l'Autorité de contrôle en relation avec une procédure de surveillance du marché.

Dans sa décision, le Tribunal fédéral confirme sa jurisprudence, selon laquelle la surveillance du marché est une des tâches incombant à l'Autorité de contrôle. Celle-ci est donc habilitée à user des moyens prévus par la loi également contre des prestataires de services dont l'obligation d'assujettissement est litigieuse ou doit encore être établie.

Pour le Tribunal fédéral, le fait que le but d'une société, tel que publié au registre du commerce, fasse état d'une activité soumise à la loi sur le blanchiment d'argent constitue une raison suffisante pour que l'Autorité de contrôle ouvre une enquête. S'il apparaît, une fois l'état de fait établi, que l'activité exercée n'est pas celle décrite dans le but de la société, celle-ci doit assumer elle-même les conséquences de cette description erronée. En l'espèce, le but mettait clairement en avant une activité d'intermédiaire financier, alors que la société, inactive depuis plusieurs années, n'exerçait en réalité aucune activité de ce type.

Ainsi, lorsqu'une entreprise donne à l'Autorité de contrôle une raison suffisante – ne serait-ce que par son but statutaire – d'ouvrir une procédure à son encontre, il lui incombe d'assumer les frais de cette procédure, même s'il résulte finalement de l'état de fait qu'elle n'exerce aucune activité d'intermédiaire financier ou n'en exerce en tout cas pas à titre professionnel.



## 6 Révision

### 6.1 Constatations générales

Les rapports de révision établis par les sociétés de révision externes en 2006 sont, de manière générale, plus détaillés que ceux reçus en 2005. C'est une évolution à laquelle l'Autorité de contrôle tient. Il faut rappeler ici que le rapport de révision n'est pas seulement un résumé de la manière dont l'IFDS a respecté les obligations qui lui incombent; il doit aussi renseigner sur la structure et l'activité de l'IFDS, ainsi que sur la manière dont il remplit ses obligations. A ce titre, il constitue un acte juridique de procédure, sur lequel l'Autorité de contrôle se base pour fonder son appréciation. Il doit donc comporter suffisamment de contenu matériel pour permettre à l'autorité de fonder son action. Or, l'on constate trop souvent que, en cas de manques de l'IFDS dans la manière de remplir ses obligations, le rapport de révision est trop imprécis et général pour qu'il puisse servir de base à l'Autorité de contrôle pour prendre une mesure au sens de l'art. 20 LBA contre l'IFDS en question.

Par ailleurs, dans quelques cas, la proportion entre, d'une part, le temps consacré à la révision et, d'autre part, le volume et la complexité de l'activité de l'intermédiaire financier révisé paraît peu évidente. Dans ces cas, l'Autorité de contrôle a pris contact avec les réviseurs concernés afin de discuter en commun des améliorations nécessaires et mettre en place des mesures concrètes.

### 6.2 Cycle de révision basé sur les risques pour les IFDS

Afin de mieux tenir compte de la diversité des prestataires de services financiers, l'Autorité de contrôle a décidé, au début de 2005, d'introduire un cycle de révision basé sur les risques (cf. Rapport annuel 2005 de l'Autorité de contrôle, ch. 6.1). Ce cycle plus étendu s'adresse à des intermédiaires financiers répondant à un certain nombre de critères et qui, de par leur activité et la structure de leur clientèle, présentent un faible risque en matière de blanchiment d'argent et de révision. Ils doivent en outre avoir intégralement mis en œuvre les mesures de prévention du blanchiment d'argent. Les intermédiaires financiers qui entendent faire usage de cette possibilité doivent en faire la demande à l'Autorité de contrôle.

Sur les 18 demandes déposées en 2006, dix ont été approuvées. Les refus étaient dus au fait que l'Autorité de contrôle n'avait encore jamais effectué de révision auprès des intermédiaires financiers concernés ou que le risque de blanchiment d'argent et de révision ne pouvait être qualifié de faible.

### 6.3 Vérification des nouveaux critères d'accréditation

Fin 2004, l'Autorité de contrôle a complété le cahier des charges à remplir par les sociétés de révision pour obtenir leur accréditation de la part de ladite autorité (cf. Rapport annuel 2005 de l'Autorité de contrôle, ch. 6.2). L'introduction d'un nouveau critère avait pour objectif d'améliorer le contrôle du travail des sociétés de révision accréditées et de favoriser l'échange d'informations entre ces dernières et l'Autorité de contrôle. En effet, en plus du nombre de mandats LBA minimum déjà exigé auparavant, l'Autorité de contrôle a rendu obligatoire le fait qu'un des mandats LBA soit effectué pour le compte d'un IFDS. De cette manière, l'Autorité de contrôle peut, par le biais du rapport de révision qui lui est adressé périodiquement, contrôler la qualité du travail exécuté par les sociétés de révision accréditées.

Au cours du premier semestre 2006, l'Autorité de contrôle a adressé à toutes les sociétés de révision accréditées un courrier pour vérifier si le critère relatif au nombre de mandats – dont un auprès d'un IFDS – était rempli, car pour conserver leur accréditation, les sociétés de révision doivent remplir durablement les conditions fixées dans le cahier des charges.

Les sociétés de révision qui ne remplissaient pas ce critère ont eu la possibilité de renoncer sans frais et sans formalités à leur accréditation sans qu'une procédure de retrait d'accréditation ne soit ouverte à leur rencontre. Parmi les vingt sociétés de révision qui ne disposaient pas de cinq mandats LBA ou qui n'avaient pas de mandat de la part d'un IFDS, toutes ont fait usage de cette possibilité.

Suite à ce contrôle, la liste des sociétés de révision accréditées par l'Autorité de contrôle s'est significativement réduite et ne comptait au 31 décembre 2006 plus que 101 sociétés.

### 6.4 Gestion du risque chez les OAR – base de la révision des OAR

La gestion du risque est un thème auquel on porte aujourd'hui une attention croissante.

Connaître les risques potentiels d'une activité, c'est être en mesure de développer des stratégies de risque adéquates et d'adopter certaines mesures propres à réduire le risque jusqu'à un niveau défini, considéré comme tolérable. L'Autorité de contrôle a donc entrepris, dans le cadre d'un projet, d'élaborer les bases permettant de déterminer dans quelle mesure la gestion du risque peut améliorer la qualité des révisions des OAR.

A cet effet, les risques potentiels ont été identifiés et évalués en fonction de leur probabilité de se réaliser et de leurs conséquences. Dans une seconde étape, des indicateurs à l'aide desquels détecter la présence d'un risque et mesurer l'efficacité des mesures prises par les OAR ont été recensés.

Cette analyse constitue la base des futurs programmes de révision des OAR. Avant la révision proprement dite, l'équipe de révision réfléchira aux questions suivantes: quels risques sont susceptibles de se réaliser chez l'OAR concerné? A l'aide de quels indicateurs reconnaître et mesurer ces risques? Quelle stratégie de risque est-il nécessaire d'adopter aux yeux de l'Autorité de contrôle et par quelles mesures de pilotage et de contrôle réduire les risques courus? Cette base de planification pourra ensuite être comparée à la situation effective de l'OAR, aux fins d'évaluation. Cette procédure facilitera la conduite de révisions ciblées et favorisant la prévention des dommages.

l'état des communications reçues et des tendances qu'elles révélaient.

## 7 Coordination avec d'autres autorités

### 7.1 Coordination entre autorités

En 2006 également, les cinq autorités d'application de la loi sur le blanchiment d'argent – à savoir les trois autorités de surveillance instituées par des lois spéciales (CFB, OFAP et CFMJ), l'Autorité de contrôle et le MROS –, ainsi que le Service d'analyse et de prévention de l'Office fédéral de la police, se sont rencontrés à l'occasion de séances de coordination trimestrielles. Ces différentes institutions remplissent ainsi le mandat légal qui leur impose, au-delà de leur coopération bilatérale, de coordonner leurs activités, de se soutenir mutuellement dans l'application de la loi sur le blanchiment d'argent et de veiller à ce que les dispositions d'exécution propres à chaque domaine de surveillance soient équivalentes.

Les autorités ont échangé des informations sur les progrès et les développements enregistrés dans des projets et des groupes en relation avec la loi sur le blanchiment d'argent, sur la planification de la mise en œuvre des recommandations 2003 du GAFI, y compris sur les révisions législatives qui en découlent, en particulier la révision de la loi sur le blanchiment d'argent, sur le regroupement des trois autorités de surveillance que sont la CFB, l'OFAP et l'Autorité de contrôle au sein de la FINMA et, enfin, sur les travaux du GAFI et du Groupe Egmont. Elles se sont aussi informées mutuellement des décisions prises par les instances de recours et de leurs effets sur la pratique en vigueur. L'Autorité de contrôle a présenté les nouveautés qu'elle a apportées à sa propre pratique, notamment en ce qui concerne les activités de crédit, et informé sur ses projets de surveillance du marché ainsi que sur l'application de la taxe de surveillance. La CFMJ et l'OFAP ont régulièrement fait état de l'avancement des travaux de révision de leur ordonnance respective concernant la lutte contre le blanchiment d'argent, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le début de 2007. Quant à la CFB, elle a renseigné les autres autorités sur l'application de sa propre ordonnance sur le blanchiment d'argent. Par ailleurs, les représentants des autorités de surveillance ont élaboré une interprétation commune de l'obligation d'établir et de conserver des documents, réglant la question de la disponibilité en Suisse des documents conservés sous forme électronique à l'étranger. Enfin, le MROS a régulièrement informé les autres autorités de

### 7.2 Projets législatifs d'autres autorités de la Confédération

#### 7.2.1 FINMA

En février 2006, le Conseil fédéral a adopté son message concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (cf. Rapport annuel 2005 de l'Autorité de contrôle, ch. 7.2.1). Les débats parlementaires ont ensuite commencé en automne 2006, avec l'examen du projet par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national.

La création d'une autorité de surveillance intégrée regroupant la CFB, l'OFAP et l'Autorité de contrôle découle de l'évolution des marchés financiers et constitue une nouvelle approche organisationnelle dont l'objectif est de renforcer la surveillance suisse des marchés financiers et de donner à cette autorité plus de poids en tant qu'interlocuteur sur la scène internationale.

Outre qu'il règle les questions d'organisation, le projet de loi fédérale énonce aussi les principes de la réglementation des marchés financiers, fixe les règles en matière de responsabilité et harmonise les instruments de surveillance et les mesures applicables. La LAUFIN revêt aussi la fonction de loi faîtière, chapeautant les différentes lois régissant la surveillance des marchés financiers. La mission légale de l'autorité de surveillance reste la même et les particularités propres à chaque domaine de surveillance sont prises en compte. Le système d'autorégulation prévu par la loi sur le blanchiment d'argent et par la loi sur les bourses est aussi maintenu.

La fusion des trois autorités concernées requiert d'importants travaux préparatoires, qu'il s'agissait d'entreprendre en temps utile. Le chef du DFF a par conséquent décidé, en mars 2006, de mettre en place une organisation de projet placée sous la direction du président de la CFB et chargée de préparer la constitution de la FINMA. L'Autorité de contrôle est représentée à tous les niveaux de cette organisation de projet.

Quatre grands domaines de projet ont été définis, axés respectivement sur les thèmes suivants: intégration organisationnelle, intégration technique, réglementation et *corporate identity*. Plusieurs sous projets ont été lancés dans le

courant de 2006 et les premiers résultats sont d'ores et déjà disponibles. Chaque sous projet est dirigé par un cadre de l'une ou l'autre des trois autorités concernées (CFB, OFAP et Autorité de contrôle) et les membres des équipes de projet proviennent eux aussi des rangs de ces institutions, ainsi que de l'Administration fédérale des finances. Il n'est fait appel à des ressources externes qu'à titre exceptionnel.

A ce jour, les travaux ont servi essentiellement à préparer les bases des phases ultérieures du projet. Ils sont menés de manière à toujours rester en phase avec le processus de décision politique et à ne pas occasionner de frais inutiles. La coordination entre les différents domaines de projet revêt à cet égard une grande importance.

### **7.2.2 Ordonnance de l'OFAP sur la lutte contre le blanchiment d'argent**

Compte tenu de l'évolution de la situation et en particulier, sur le plan international, de l'évaluation de la Suisse par le GAFI (cf. Rapport annuel 2005 de l'Autorité de contrôle, ch. 8.1.1), l'OFAP a soumis son ordonnance sur la lutte contre le blanchiment d'argent à une révision complète.

L'Autorité de contrôle a eu la possibilité de prendre position sur le nouveau texte, tant au stade de l'avant-projet que lors de la procédure de consultation des offices. Elle a alors largement soutenu la révision de l'ordonnance, car celle-ci tenait compte des critiques exprimées dans l'examen du GAFI et allait dans la bonne direction.

L'Autorité de contrôle s'est surtout efforcée, par ses remarques, de favoriser la meilleure harmonisation possible de la nouvelle réglementation avec les textes existants de la CFB et les siens propres. Cette position de principe l'a amenée à soumettre à l'OFAP des propositions de simplification concernant plusieurs points formels. La plupart des suggestions de l'Autorité de contrôle ont été prises en considération dans les versions ultérieures du texte en révision. La nouvelle ordonnance est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## 8 Collaboration internationale

### 8.1 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux

En 2006, le GAFI a été placé sous la présidence d'abord de l'Afrique du Sud, puis du Canada. Admise comme membre observateur lors de la dernière réunion plénière de l'année, la République de Corée a rejoint la Chine au nombre des candidats à l'adhésion. Par ailleurs, le nouveau statut de membre associé a été accordé pour la première fois, en juin 2006, à trois groupes régionaux de type GAFI qui remplissaient les conditions définies à cet effet en 2005. Les membres associés ont davantage de droits de participation et d'obligations que les membres observateurs, mais n'ont pas de droit de vote et ne paient pas de cotisations de membre. Il s'agit en l'occurrence de groupes satellites du GAFI en Europe, dans la région Asie-Pacifique et en Amérique du Sud.

Les évaluations des Etats membres quant à l'application des 40+9 Recommandations révisées du GAFI se sont poursuivies. Fin 2006, douze des 31 Etats membres avaient été examinés. Lors de la réunion plénière d'octobre 2006, les membres du GAFI se sont accordés sur le processus de vérification de l'élimination des manquements constatés dans les systèmes nationaux de prévention lors de l'examen des pays. Ce processus de vérification devant débiter deux ans après la publication du rapport d'évaluation du pays concerné, le GAFI prévoit d'examiner les progrès réalisés par la Suisse en octobre 2007.

Le Nigeria et le Myanmar, qui figuraient toujours sur la liste des pays et territoires non coopératifs à la fin de 2005, ont réalisé d'importants progrès dans la mise en place de leur système de prévention, si bien qu'ils ont été retirés de cette liste dans le courant de 2006. Désormais, la liste est vide.

Connu sous le nom de «Tour de table», le processus visant à résoudre les problèmes de collaboration internationale a été clarifié. Cet instrument est donc aujourd'hui à la disposition des membres du GAFI qui rencontrent des difficultés dans leur collaboration aussi bien avec des Etats membres du GAFI que d'autres Etats.

En 2006, le GAFI a adopté et publié trois rapports sur les typologies, traitant de la probléma-

tique du blanchiment d'argent en relation respectivement avec les transactions commerciales (*Trade based Money Laundering*), l'utilisation des entités juridiques à des fins illicites (*Misuse of Corporate Vehicles*) et les nouvelles méthodes de paiement (*New Payment Methods*).

La collaboration du GAFI avec les institutions financières internationales, en particulier avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, s'est encore renforcée. Les efforts visant à assurer l'équivalence des rapports sur les pays établis par ces institutions quant à l'application des recommandations du GAFI ont en particulier été poursuivis.

En 2006, l'Autorité de contrôle a continué à jouer un rôle actif au sein de la délégation suisse au GAFI, participant en outre à deux groupes de travail sur les typologies.

### 8.2 Mesures dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme

En 2006 comme lors des années précédentes, l'Autorité de contrôle a participé aux travaux du groupe interne à l'administration fédérale qui, depuis 2001, coordonne les échanges d'informations et l'action de l'administration dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, sous l'égide de la Direction du droit international public du DFAE.

En 2006, parmi les listes de noms de personnes et d'organisations présumées être impliquées dans des activités terroristes que l'Autorité de contrôle a transmises aux intermédiaires financiers, ne figuraient que des listes intégrées après coup à la liste de sanctions du Comité de sanctions de l'ONU contre Al Quaida et les Talibans, en application de la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité. La Suisse n'a donc reçu en 2006 aucune liste nationale reposant sur la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et non intégrée à la liste de sanctions de l'ONU, comme celles que les Etats-Unis lui adressaient depuis 2001.

Afin de garantir l'application la plus large possible, en Suisse, de la liste de sanctions de l'ONU contre Al Quaida et les Talibans, l'Autorité de contrôle a veillé à informer également, sur Internet, le secteur non bancaire et les autres milieux intéressés des modifications apportées à l'annexe 2 de l'ordonnance Taliban, qui régit l'application de la liste de sanctions de l'ONU en Suisse. Elle a entrepris cette démarche à la demande expresse du seco, qui est responsable de l'application de cette liste

en Suisse. Dans ce contexte, l'Autorité de contrôle a publié sur son site Internet les noms nouvellement enregistrés, non encore publiés dans une liste Bush de type 1, en tant qu'extraits de la liste de sanctions de l'ONU.

## 9 Statistiques

### 9.1 Autorité de contrôle

#### 9.1.1 Décisions

Au cours de l'année 2006, l'Autorité de contrôle a rendu 918 décisions qui concernaient les domaines suivants (les chiffres de l'année 2005 sont indiqués entre parenthèses):

##### a) Autorisations et accréditations

- Intermédiaires financiers	54	(83)
- Sociétés de révision	2	(7)
- Requêtes en autorisation rejetées	3	(6)

##### b) Mutations de personnel

- OAR	15	(10)
- Intermédiaires financiers	65	(73)
- Responsables de mandats	3	(11)

##### c) Classements

- Procédures d'autorisation	13	(18)
- Procédures de surveillance du marché	377	(250)

##### d) Taxe de surveillance

	392	
--	-----	--

##### e) Divers

- Modifications de statuts et de règlement des OAR	11	(15)
- Décisions de fin d'autorisation	43	(25)
- Retrait de l'autorisation	3	(3)
- Liquidation	1	(1)
- Autres	27	(5)

#### 9.1.2 Dénonciations pénales

- Pour cause d'activité illégale	5	(11)
- Pour désobéissance à une décision	1	(0)
- Autres	3	(0)

#### 9.1.3 Révisions effectuées par l'Autorité de contrôle

- Après des OAR	14	(9)
-----------------	----	-----

- Lors de procédures de surveillance du marché	1	(6)
- Après des IFDS	98	(102)

#### 9.1.4 Etablissements et institutions assujettis

- OAR	11	(11)
- IFDS	389	(381)
- Sociétés de révision accréditées	101	(120)

#### 9.1.5 Recours

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

- Recours pendants à la fin 2005	10	(12)
- Recours déposés en 2006	20	(17)
- Recours jugés ou retirés en 2006	16	(15)
- Recours pendants à la fin 2006	14	

## 9.2 OAR

### 9.2.1 Intermédiaires financiers affiliés

- ARIF	473
- OAD FCT	516
- OAR-G	275
- PolyReg	682
- OAR Poste	3
- OAR FSA/FSN	1082
- OAR CFF	10
- OAR ASSL	47
- OAR USF	598
- OAR ASG	778
- VQF	1676
Total	6140 (6045)

### 9.2.2 Sanctions

- Rappels	57	(103)
- Blâmes	34	(74)
- Peines conventionnelles	51	(171)
- Amendes	87	(78)
- Exclusions	56	(57)
Total	285	(483)

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

- Gestion de fortune	52,5 %
- Activités fiduciaires, administration de sociétés (de domicile), trustee, paiements au nom et pour le compte de tiers, services dans le domaine du trafic des paiements	34,7 %
- Avocats et notaires	17,9 %
- Activités de crédit, de leasing, de factoring, d'affacturage à forfait	3,6 %
- Courtiers en assurance	3,2 %
- Activités de change (bureau de change, hôtellerie, station-service)	2,2 %
- Négociants en devises (forex)	2,0 %
- Transfert d'argent (« money transfer »)	1,8 %
- Négociants en matières premières et métaux précieux	1,2 %
- Transport et dépôt de valeurs	0,9 %
Total	120 %

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