



Rapport annuel 2002

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 émoluments. 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 sou-

mission 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 à 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'autori-

sation. 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.