



Rapport annuel 2004

Résumé

Bases juridiques

Comme les années précédentes, l'Autorité de contrôle a poursuivi en 2004 ses activités de concrétisation de la loi sur le blanchiment d'argent en ce qui concerne les intermédiaires financiers du secteur non bancaire, dont elle constitue l'autorité de surveillance. D'autres aspects importants de son activité ont consisté à mettre en place la taxe de surveillance et à réviser l'ordonnance sur le registre de l'Autorité de contrôle.

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

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

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

De même, l'Autorité de contrôle s'est occupée au cours de l'année écoulée de questions d'interprétation en suspens. Elle a déterminé en particulier quand une société d'investissement est tenue de vérifier l'identité de son cocontractant et d'identifier l'ayant droit

économique, et précisé l'obligation d'établir et de conserver les documents en cas de cession de mandat.

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

Organismes d'autorégulation

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

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

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

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

de la Chambre fiduciaire et à l'affiliation à un autre OAR ou à l'octroi d'une autorisation de l'Autorité de contrôle.

Intermédiaires financiers directement soumis

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

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

Au cours de l'année 2004, l'Autorité de contrôle a rejeté la requête d'une personne physique qui désirait assujettir directement sa raison individuelle à l'Autorité de contrôle. Le refus d'autorisation était motivé par le fait que l'unique acteur au sein de la requérante et seule personne à pouvoir engager celle-ci par sa signature faisait l'objet d'une enquête pour défaut de vigilance en matière d'opérations financières au sens de l'art. 305^{ter} CP. La nature de l'infraction et les faits ne permettaient pas au requérant de remplir la condition d'autorisation prévue à l'art. 14 al. 2 let. c LBA, à savoir la bonne réputation et la garantie du respect des obligations découlant de la loi sur le blanchiment d'argent.

Surveillance du marché

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

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

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

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

Révision

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

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

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

Collaboration internationale

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

En 2004 également, la Suisse a soutenu la lutte internationale contre le financement du terrorisme. L'Autorité de contrôle a transmis aux OAR et intermédiaires financiers directement soumis un certain nombre de listes de noms ainsi que des instructions sur les mesures à prendre.

Autres activités de l'Autorité de contrôle

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

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

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

Le moteur de recherche accessible depuis mars 2003 sur le site de l'Autorité de contrôle et permettant de savoir, en indiquant le nom d'une entreprise, s'il s'agit d'un intermédiaire financier directement soumis au bénéfice d'une autorisation de l'Autorité de contrôle ou d'une entreprise affiliée à un OAR, a été retiré d'internet en juin 2004. En effet, la Commission fédérale de la protection des données a approuvé les recours de divers intermédiaires financiers, qui avaient déposé auprès de l'Autorité de contrôle une demande de blocage. Elle a constaté l'absence de base légale autorisant un tel moteur de recherche sur internet. Même si elle ne peut plus fournir d'informations sur internet par ce biais, l'Autorité de contrôle demeure convaincue de la nécessité d'une telle publication et entend proposer l'introduction d'une modification légale dans ce sens.