

# Rapport annuel 2008



## **Impressum**

### **Editeur:**

*jusqu'au 31 décembre 2008:*

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

*à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009:*

Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA

Schwanengasse 2 (jusqu'au 30 juin 2009)

Einsteinstrasse 2 (à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2009)

CH-3003 Berne, Suisse

Téléphone +41 31 327 91 00

Fax +41 31 327 91 01

E-Mail [info@finma.ch](mailto:info@finma.ch)

Internet [www.finma.ch](http://www.finma.ch)

### **Distribution:**

Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL

Vente de publications fédérales

CH-3003 Berne, Suisse

Fax +41 31 325 50 58

E-mail [verkauf.zivil@bbl.admin.ch](mailto:verkauf.zivil@bbl.admin.ch)

Internet [www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)

### **Mise en page:**

Team web AFF, P+I

### **Impression:**

Jost Druck AG, Hünibach

### **N° de publication:**

612.008.d (allemand)

612.008.f (français)

612.008.i (italien)

612.008.en (anglais)

# Avant-propos de Peter Siegenthaler, directeur de l'Administration fédérale des finances AFF



L'entrée en vigueur de la loi sur le blanchiment d'argent au 1<sup>er</sup> avril 1998 a marqué le début de la surveillance des intermédiaires financiers et des OAR du secteur non bancaire par l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchi-

ment d'argent. De premiers objectifs ont alors été atteints avec la reconnaissance des organismes d'autorégulation qui exercent une surveillance directe sur quelque 6500 membres dans le cadre de l'autorégulation dirigée. Entre-temps, ce système unique au monde a largement fait ses preuves. Le principe d'autorégulation a acquis une reconnaissance internationale dans le cadre de l'évaluation de la Suisse par le Groupe d'action financière (GAFI) en 2005. L'autorisation et la surveillance par l'Autorité de contrôle de 434 intermédiaires financiers qui lui étaient directement assujettis se sont également révélées bénéfiques en lui permettant d'acquérir le savoir-faire nécessaire et d'affiner en permanence la pratique d'application de la loi sur le blanchiment d'argent. Des objectifs majeurs ont par ailleurs pu être réalisés en matière de législation exécutive et d'interprétation juridique. Dans ce contexte, il convient de rappeler les ordonnances de l'Autorité de contrôle concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel, le traitement des données et la lutte contre le blanchiment d'argent qui ont entre-temps été soumises à révision. A également été récemment publiée la version révisée de la compilation assujettissement retraçant la pratique d'application de la loi sur le

blanchiment d'argent dans le cadre de l'art. 2 al. 3 LBA sur les dix dernières années et qui constitue un outil essentiel pour les assujettis dans le secteur non bancaire. L'Autorité de contrôle a pu gagner une reconnaissance réelle en Suisse et à l'étranger grâce à sa participation à la révision de la loi sur le blanchiment d'argent, à la délégation de la Suisse auprès du GAFI, à divers groupes de travail sur la lutte contre le financement du terrorisme, la corruption et la criminalité financière ainsi que grâce à son travail de direction de la coordination administrative.

En ébranlant la confiance dans les grandes banques, la crise financière a contribué à la tendance poussant de plus en plus de clients à s'adresser à des prestataires financiers indépendants du secteur non bancaire qui sont en mesure d'apporter un conseil personnalisé et des services taillés sur mesure. Le nombre d'intermédiaires financiers dans ce secteur est donc en constante augmentation. Ils sont tenus au professionnalisme ainsi qu'à une activité irréprochable de leurs mandataires qui doivent eux-mêmes se soumettre à une surveillance compétente et responsable. Cette dernière est tout aussi essentielle pour la réputation de la place financière suisse que la surveillance des banques et des compagnies d'assurance.

Pour l'Administration fédérale des finances, il n'est pas facile de se séparer aujourd'hui de l'Autorité de contrôle dont les tâches ont été reprises par la FINMA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009. D'autant plus qu'en tant qu'instance de surveillance performante et efficace, l'Autorité de contrôle a beaucoup contribué à l'évolution favorable du marché des services financiers dans le secteur non bancaire. Je ne doute pas une

seconde que la FINMA saura poursuivre cette tâche en tenant compte de la spécificité de ce segment de marché et de son potentiel de développement dans l'intérêt de la place financière.

Je tiens à exprimer mes plus vifs remerciements aux collaboratrices et collaborateurs de l'Autorité de contrôle et de la Direction pour leur précieuse collaboration et leur engagement sans faille, tout au long de ces années, en faveur de cette mission souvent difficile qu'est la surveillance des marchés financiers pour le respect des obligations de garantie des assujettis, ainsi qu'à leur adresser mes meilleurs vœux de réussite pour l'avenir.

Berne, mars 2009

*Peter Siegenthaler*

# FINMA

## Les trois instances fusionnées

Le 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA est née de la fusion de la Commission fédérale des banques, de l'Office fédéral des assurances privées et de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. La surveillance étatique des banques, entreprises d'assurance, bourses, négociants en valeurs mobilières et autres intermédiaires financiers se trouve ainsi réunie sous un même toit.

## Base légale

La loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LFINMA), adoptée par les Chambres fédérales le 22 juin 2007, constitue la base légale de la nouvelle autorité de surveillance intégrée.

## Profil

Autorité de surveillance indépendante, la FINMA protège les clients des marchés financiers, notamment les créanciers, les investisseurs et les assurés. Elle renforce ainsi la confiance dans le bon fonctionnement, l'intégrité et la compétitivité de la place financière suisse.

## Organisation

La FINMA revêt la forme d'un établissement de droit public doté de la personnalité juridique et indépendant aux plans fonctionnel, institutionnel et financier. Désormais autonome, elle ne s'inscrit plus dans l'administration fédérale centrale, mais constitue une structure juridiquement séparée disposant de compétences propres. Son financement est intégralement assuré par les taxes et émoluments perçus auprès des assujettis.<sup>1</sup> Elle dispose d'une organisation moderne comprenant un conseil d'administration, une direction et un organe de révision. Le conseil d'administration représente l'organe stratégique de la FINMA. A ce titre, il est chargé de l'élaboration des stratégies,

statue sur les affaires de grande portée, édicte les ordonnances relevant de la compétence de la FINMA, arrête des circulaires, supervise la direction et assure la haute direction de la FINMA.

## Entrée en vigueur partielle

Avec l'entrée en vigueur partielle des dispositions organisationnelles de la LFINMA au 1<sup>er</sup> février 2008, la FINMA a acquis une personnalité juridique propre, ce qui lui a permis de prendre elle-même les mesures nécessaires à sa mise en place.

## Conseil d'administration

Parallèlement à l'entrée en vigueur partielle de la LFINMA, le Conseil fédéral a nommé sept membres du conseil d'administration de la FINMA avec effet au 1<sup>er</sup> février 2008. Le conseil d'administration est présidé par Eugen Haltiner, jusqu'ici président de la Commission des banques. En vertu d'une décision du Conseil fédéral datée du 21 mai 2008, il compte neuf membres depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009. A titre exceptionnel et pour la période courant jusqu'à fin 2011 seulement, une double vice-présidence est prévue.

## Directeur et direction

Le conseil d'administration nomme la directrice ou le directeur de la FINMA, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral. Afin de trouver une personnalité apte à assumer cette fonction exigeante, un processus de recrutement par appel de candidatures public a été lancé en décembre 2007. Le conseil d'administration a statué le 8 mai 2008 et nommé Patrick Raaflaub au poste de directeur de la FINMA. Le Conseil fédéral a validé ce choix lors de sa séance du 21 mai 2008. S'agissant de la direction de la FINMA, le processus de recrutement a été lancé début mars 2008 et le conseil d'administration a arrêté ses choix le 8 mai 2008. Ceux-ci ne sont pas soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

<sup>1</sup> cf. art. 15 LFINMA

### **Processus de recrutement**

A la suite de la nomination du directeur et de la direction, le processus de recrutement interne a pu démarrer. Tous les postes ont été pourvus en interne et les contrats de travail FINMA ont été remis aux intéressés au quatrième trimestre 2008.

### **Travaux de préparation**

Tout au long de la phase de constitution et jusqu'au démarrage opérationnel de la FINMA, le conseil d'administration a suivi les travaux de mise en œuvre et pris les décisions requises. Il a ainsi défini le niveau supérieur de la hiérarchie de la nouvelle structure, qui se subdivise en sept domaines: Grandes banques, Banques/Intermédiaires financiers, Surveillance intégrée des assurances, Assurances branches, Marchés, Affaires juridiques et internationales/*enforcement*, Services. Ces différents domaines ont été à leur tour structurés avec l'appui de la direction de la FINMA. Par ailleurs, le conseil d'administration a arrêté le règlement d'organisation et le règlement opérationnel, le code de conduite, les directives relatives au personnel ainsi que le budget 2009. La superposition des travaux de préparation et de l'activité de surveillance des trois instances préexistantes a représenté un véritable défi. La gestion des interfaces s'est révélée très complexe, de même que la coordination des travaux de préparation en termes de contenu et de calendrier, d'où un pilotage rigoureux du processus sous l'égide du président du conseil d'administration.

### **Coûts du projet**

Au titre des coûts du projet, les trois instances fusionnées ont comptabilisé pour 2008, proportionnellement à leur taille, un montant total de 3,5 millions de CHF. Les coûts engagés n'ont pas dépassé le budget prévu. Au titre des investissements préliminaires de la FINMA, l'Administration des finances a mis à disposition, sous forme de prêt, un montant de 7,5 millions de CHF. Ces investissements préliminaires ont concerné pour l'essentiel l'équipement informatique.

### **Statut du personnel**

En vertu de l'art. 13 al. 1 LFINMA, la FINMA engage son personnel sur la base d'un contrat de droit public. Le législateur a accordé à la FINMA un statut du personnel spécifique. En vertu de l'art. 13 al. 2 LFINMA, le conseil d'administration règle les rapports de travail dans une ordonnance, laquelle a été approuvée par le Conseil fédéral le 27 août 2008. Par rapport à ce qui prévaut au sein de l'administration fédérale, l'accent est mis plus fortement sur les performances, tout en préservant la flexibilité en matière de rémunération.

### **Dispositions d'exécution relatives à la LFINMA**

Le Conseil fédéral a édicté deux ordonnances d'exécution, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il s'agit, d'une part, de l'ordonnance réglant la perception de taxes et d'émoluments par la FINMA et, d'autre part, de l'ordonnance sur les audits des marchés financiers. Les règles désormais applicables en matière de taxes et émoluments reprennent largement celles qui préexistaient au sein de la Commission des banques, de l'Office fédéral des assurances privées et de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. D'un point de vue financier et comptable, la FINMA entend autant que possible affecter les coûts selon le principe de causalité. L'ordonnance sur les audits des marchés financiers regroupe en un seul texte les dispositions relatives à l'audit dans le domaine financier.

### **Démarrage opérationnel de la FINMA**

Depuis l'entrée en vigueur intégrale de la LFINMA au 1<sup>er</sup> janvier 2009, la FINMA exerce les activités opérationnelles de surveillance dans les locaux qu'occupaient précédemment les trois instances fusionnées. Au deuxième trimestre 2009, il est prévu que ses services soient regroupés sur un seul site situé à la Einsteinstrasse à Berne.

# Table des matières

	<b>Liste des abréviations</b>	<b>8</b>
	<b>Résumé</b>	<b>11</b>
<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>Personnel</b>	<b>16</b>
<b>3</b>	<b>Bases juridiques</b>	<b>17</b>
3.1	Révision de la loi sur le blanchiment d'argent LBA	17
3.2	Révision de l'ordonnance de l'AdC sur le blanchiment d'argent, OBA-AdC	18
3.3	Révision du commentaire de la pratique de l'Autorité de contrôle	18
3.4	Décision du Tribunal fédéral concernant l'assujettissement du factoring/forfaitage	19
3.5	Arrêt du Tribunal fédéral concernant les émoluments de surveillance	19
<b>4</b>	<b>Relations avec les organismes d'autorégulation (OAR)</b>	<b>21</b>
4.1	Standard de révision OAR	21
4.2	Procédures d'enquête dans le domaine des OAR	21
4.3	Entretiens sur place dans le cadre de la surveillance des OAR en 2008	21
4.4	Conférence de coordination	22
<b>5</b>	<b>Intermédiaires financiers directement soumis</b>	<b>23</b>
5.1	Introduction et généralités	23
5.2	Révisions LBA en 2008	23
5.2.1	Résultats des révisions LBA et constatations	24
5.2.2	Aperçu des insuffisances identifiées	24
5.3	Mesures de l'Autorité de contrôle/Sanctions	25
5.3.1	Retrait de l'autorisation d'exercice de l'activité d'intermédiaires financier; décision du Tribunal administratif fédéral en date du 23 juin 2008	25
5.3.2	Mesures de rétablissement de l'ordre légal	26
5.4	Projet de changement d'organe de révision LBA	27
<b>6</b>	<b>Surveillance des marchés</b>	<b>29</b>
<b>7</b>	<b>Révision</b>	<b>30</b>
	Actualisation de la base de données des responsables de mandats accrédités et inscription des réviseurs LBA auprès de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision	30
<b>8</b>	<b>Coordination avec d'autres instances</b>	<b>31</b>
8.1	Coordination avec les autorités compétentes	31
8.2	FINMA	31
<b>9</b>	<b>International</b>	<b>32</b>
9.1	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)	32
9.2	Examens par pays GRECO	33
<b>10</b>	<b>Statistiques</b>	<b>34</b>
10.1	Autorité de contrôle	34
10.1.1	Décisions	34
10.1.2	Dénonciations pénales	34
10.1.3	Révisions effectuées par l'Autorité de contrôle	34
10.1.4	Etablissements et institutions assujettis	34
10.1.5	Recours	34
10.2	OAR	34
10.2.1	Intermédiaires financiers affiliés (au 20/12/2008)	34
10.2.2	Sanctions	35
10.2.3	Répartition en pourcentage, selon le secteur d'activité, des intermédiaires financiers directement soumis et ceux affiliés auprès d'un OAR	35
<b>11</b>	<b>Conclusion</b>	<b>37</b>



# Liste des abréviations

<b>AdC LBA</b>	Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent	<b>LCD</b>	Loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale
<b>AFF</b>	Administration fédérale des finances	<b>LFINMA</b>	Loi du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Loi sur la surveillance des marchés financiers)
<b>AFP</b>	Administration fédérale des douanes	<b>MPC</b>	Ministère public de la Confédération
<b>ATAF</b>	Arrêt du Tribunal administratif fédéral	<b>MROS</b>	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent selon l'art. 23 LBA (Money Laundering Reporting Office Switzerland)
<b>CDB</b>	Convention relative à l'obligation de diligence des banques	<b>OAR</b>	Organisme(s) d'autorégulation reconnu(s) selon l'art. 24 LBA
<b>CFB</b>	Commission fédérale des banques	<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); abrogée par l'art. 47 de l'OBA-FINMA 3
<b>CFMJ</b>	Commission fédérale des maisons de jeu	<b>OBA-FINMA1</b>	Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 18 décembre 2002 sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme dans le domaine des banques, des négociants en valeurs mobilières et des placements collectifs (Ordonnance 1 de la FINMA sur le blanchiment d'argent, OBA-FINMA 1)
<b>DFF</b>	Département fédéral des finances		
<b>FINMA</b>	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers		
<b>GAFI / FATF</b>	Groupe d'action financière sur la lutte contre le blanchiment de capitaux/Financial Action Task Force on Money Laundering		
<b>GRECO</b>	Groupe d'Etats contre la corruption		
<b>IFDS</b>	Intermédiaire(s) financier(s) directement soumis		
<b>LBA</b>	Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier (Loi sur le blanchiment d'argent)		



- OBA-FINMA 3** Ordonnance de l’Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 6 novembre 2008 sur la prévention du blanchiment d’argent et du financement du terrorisme dans les autres secteurs financiers (Ordonnance 3 de la FINMA sur le blanchiment d’argent)
- OFAP** Office fédéral des assurances privées
- OFP** Office fédéral de la police
- ONU** Organisation des Nations Unies
- SAP** Service d’analyse et de prévention
- TAF** Tribunal administratif fédéral



# Résumé

## **Bases juridiques**

**Révision de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent :** La loi sur le blanchiment d'argent a été révisée dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI ainsi que de son troisième rapport d'évaluation sur le système suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dès lors, l'Autorité de contrôle a soumis l'ordonnance sur le blanchiment d'argent à une révision totale. L'ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme dans les autres secteurs financiers (ordonnance 3 de la FINMA sur le blanchiment d'argent, OBA-FINMA 3) est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Elle porte désormais également sur la prévention du financement du terrorisme, ce qui constitue un élément nouveau. Elle introduit par ailleurs une nouvelle définition de la «transmission de fonds et de valeurs» et apporte des allègements dans le domaine de l'identification du cocontractant ainsi que diverses simplifications d'ordre organisationnel.

**Décision de principe factoring/forfaitage :** En 2004, une société coopérative opérant pour le compte de ses associés dans le domaine du factoring/forfaitage a demandé à l'Autorité de contrôle une décision susceptible de recours concernant l'applicabilité de la LBA. L'Autorité de contrôle a confirmé cette applicabilité en vertu du libellé de la LBA définissant explicitement le factoring en tant qu'activité soumise à la LBA. Dans son jugement du 30 novembre 2007, le Tribunal fédéral a approuvé le recours de la société coopérative contre la décision de l'Autorité de contrôle considérant l'activité litigieuse de la société coopérative en tant qu'opération de crédit qui excluait objectivement toute possibilité de blanchiment d'argent. A l'avenir, il conviendra

de vérifier au cas par cas comment la nouvelle interprétation du Tribunal fédéral devra être appliquée.

**Arrêt du Tribunal fédéral concernant les émoluments de surveillance :** A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, des émoluments de surveillance annuels ont été introduits pour les OAR et les IFDS dans la LBA afin de couvrir les coûts entraînés par les activités de surveillance. En 2006, 10 des 11 OAR ont déposé un recours contre les dispositions de l'Autorité de contrôle en matière d'émoluments de surveillance. En novembre 2007, le TAF a décidé que le transfert des émoluments de surveillance était conforme à la volonté du législateur, que le montant des émoluments transférés n'était pas contestable et que l'ordonnance du Conseil fédéral s'appuyait sur une base légale suffisante. Toutefois, l'auteur de l'ordonnance a dépassé son pouvoir discrétionnaire dans la répartition des taxes de base et additionnelles. Le TAF a donc redéfini les émoluments de surveillance. En automne 2008, le Tribunal fédéral a confirmé en principe l'avis exprimé dans l'ATAF, réitérant que la constitutionnalité avait déjà été vérifiée et validée par le législateur. Le transfert de la totalité des coûts de l'Autorité de contrôle aux établissements assujettis à la surveillance est en effet conforme à la loi. S'agissant des taxes de base, le Conseil fédéral a toutefois dépassé sa marge discrétionnaire. Il a donc été décidé de faire recalculer les différentes taxes par l'Autorité de contrôle, laquelle a émis les nouvelles dispositions en la matière en novembre 2008. A l'avenir, les émoluments de surveillance seront perçus sur la base de l'ordonnance sur les émoluments de la FINMA.

## **Organismes d'autorégulation**

**Standard de révision OAR :** Afin d'améliorer l'uniformité et la pertinence des rapports de révision des OAR, l'Autorité de contrôle a invité ces derniers à élaborer des recommandations

générales et à les soumettre à discussion au sein du Forum OAR. Les solutions avancées portent notamment sur les contenus du rapport d'audit, sur le niveau de détail des résultats de contrôle et sur l'élaboration de documents de travail. Une décision du Forum OAR en termes de mise en œuvre est prévue pour l'année 2009.

**Entretiens sur place dans le cadre de la surveillance des OAR en 2008 :** En lieu et place de la révision annuelle ordinaire, un entretien sur place a été mené cette année avec chaque OAR. Ces entretiens visaient essentiellement à fournir des informations sur la FINMA et les futurs aspects de la surveillance. Suite à la modification des bases légales, notamment la LBA et l'OBA-AdC, la révision des règles s'appliquant aux OAR y a également été thématisée. L'objectif était d'établir des deux côtés des conditions optimales pour le transfert au sein de la FINMA.

**Conférence de coordination :** Les onze OAR ont tous participé à la conférence de coordination du 2 décembre 2008. En lieu et place des ateliers qui étaient organisés les années précédentes, trois interventions ont cette fois eu lieu sous forme d'exposés. Le premier exposé a été réalisé par Jean-Christophe Oberson, membre de la direction de l'OAR-G, sur les expériences d'un OAR en relation avec la surveillance de l'Autorité de contrôle. Le deuxième exposé a quant à lui été présenté par Alain Robert, directeur général, responsable du Département Wealth Management & Business Banking, UBS Suisse, sur le thème de la crise du secteur financier en Suisse. Dans le cadre du troisième exposé, Eugen Haltinger, président du conseil d'administration de la FINMA, et Urs Zulauf, chef du domaine Affaires juridiques et internationales / *enforcement* de la FINMA, ont mis en lumière le rôle de la FINMA sur le marché financier suisse. Peter Siegenthaler, directeur de l'AFF, a pour sa part proposé une rétrospective des dix années d'existence de

l'Autorité de contrôle et a adressé ses remerciements pour la qualité de la collaboration avec les OAR.

### **Intermédiaires financiers directement soumis**

**Autorisations :** 59 autorisations pour exercer l'activité d'intermédiaire financier ont été accordées en 2008, soit un nombre à peu près équivalent à celui de 2007 et qui a permis de dépasser les attentes pour l'année. Aucune demande n'a dû être refusée. En revanche, une demande a fait l'objet d'une non-entrée en matière car la liquidation du requérant avait déjà été ordonnée par la CFB au moment de la soumission.

**Révisions LBA en 2008 :** En 2008, l'Autorité de contrôle a procédé elle-même pour la dernière fois à des révisions LBA ordinaires auprès des intermédiaires financiers qui lui étaient directement assujettis afin de contrôler le respect de leurs obligations de diligence. Il en est ressorti que la mise en œuvre des obligations de diligence – à de rares exceptions près – était jugée satisfaisante voire très satisfaisante. Les rares défaillances graves constatées portaient en premier lieu sur l'identification des cocontractants, l'identification des ayants droit économiques, le respect de l'obligation de clarifications complémentaires ainsi que l'obligation de documentation et d'information. Dans les cas examinés, la gestion des risques ainsi que la mise en œuvre de l'obligation de déclaration et du blocage des avoirs n'ont en revanche posé aucun problème.

### **Projet de changement d'organe de révision**

**LBA :** La FINMA elle-même n'intervient pas en tant que société d'audit (nouvelle terminologie conformément à la LFINMA, anciennement «organe de révision») et ne procède à aucune révision ordinaire de la LBA. En vertu des nouvelles dispositions de la LBA entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009, les intermédiaires financiers sont

dès lors tenus de choisir une société d'audit externe agréée par la FINMA. L'Autorité de contrôle ayant demandé dès 2008 aux IFDS concernés de désigner une société d'audit externe afin d'assurer un passage sans heurts au nouveau système, le processus, à part quelques exceptions justifiées, a pu être achevé dès la fin de l'année 2008.

#### **Décisions / Mesures de l'Autorité de contrôle / Sanctions**

##### **Retrait d'autorisation / Décision du Tribunal administratif fédéral en date du 23 juin 2008 :**

En 2006, suite à de graves infractions à la LBA l'Autorité de contrôle a retiré l'autorisation à une société qui opérait essentiellement dans le domaine de la création et de la direction de sociétés de domicile et a ordonné sa dissolution. Par jugement du 23 juin 2008, le TAF a admis le recours déposé par la société et a annulé la décision de l'Autorité de contrôle. Le TAF a justifié son jugement en invoquant que les graves défaillances constatées avaient été résolues entre-temps et que par conséquent, la décision de l'Autorité de contrôle était aujourd'hui à considérer comme inappropriée.

##### **Mesures de rétablissement de l'ordre légal :**

La plupart des violations de l'obligation de diligence étant soit de nature formelle, soit liées à des défaillances matérielles minimales, elles ont pu être résolues grâce à l'instrument de la lettre dite «de suivi» ayant caractère de décision. Dans d'autres cas, il n'a pas été nécessaire de prendre une quelconque décision car les intermédiaires financiers avaient déjà, dans le cadre du droit d'être entendu, donné leur accord concernant les mesures dont ils étaient menacés.

#### **Surveillance des marchés**

##### **Rétrospective de huit ans de surveillance des marchés :**

Depuis le mois d'avril 2000, date synonyme de début de l'obligation d'autorisation et de l'obligation d'adhésion à un OAR pour les intermédiaires financiers, l'Autorité de contrôle a exercé une surveillance des marchés conformément au mandat légal qui lui avait été conféré. L'objectif de cette surveillance était d'une part d'imposer l'autorisation a posteriori ou l'adhésion à un OAR de l'intermédiaire financier ou alors, à défaut, d'introduire une procédure de liquidation ou de radiation. D'autre part, l'objectif était de mettre en place une stratégie de prévention grâce à une présence active sur le marché. Les interventions étaient basées sur des informations en provenance des marchés financiers eux-mêmes ou fournies par d'autres instances. En complément à cette surveillance réactive des marchés, l'Autorité de surveillance exerçait une surveillance dite «proactive» basée sur ses propres recherches spécifiques à différents secteurs ou à différentes régions.

#### **Révision**

##### **Actualisation de la base de données des responsables de mandats accrédités et inscription des réviseurs LBA auprès de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision :**

Dans la perspective du transfert des données vers la FINMA, l'Autorité de contrôle a actualisé ses données sur les responsables de mandats accrédités pour les révisions au moyen d'une enquête réalisée auprès de tous les organes de révision LBA (aujourd'hui dites «sociétés d'audit»). Cette enquête a également permis d'établir que la quasi-totalité des personnes jusqu'alors accréditées bénéficiaient d'une autorisation définitive ou provisoire auprès de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision.

### **Coordination avec d'autres instances**

Les autorités fédérales en charge de la lutte contre le blanchiment d'argent (AdC LBA, OFAP, CFB, CFMJ, MROS OFP/SAP, MPC) ont échangé leurs informations pertinentes à l'occasion de trois réunions. Cette collaboration doit également se poursuivre sous une forme appropriée après la création de la FINMA. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2009, elles ont été rejointes par l'AFD, dont l'une des nouvelles fonctions légales est notamment de contribuer à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

### **International**

**Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) :** L'effectif des membres du GAFI est toujours de 32 pays et de deux organisations membres; le processus d'adhésion pour la Corée du Sud et l'Inde est encore en cours. Dans le cadre du troisième cycle des examens par pays, six rapports de pays-membres ont été reçus et publiés en 2008 par l'assemblée plénière du GAFI. La Suisse a rendu compte pour la deuxième fois de ses progrès en 2008 et a transmis le rapport final en février 2009.

Durant l'année sous revue, le GAFI a diffusé une déclaration publique sur différents Etats concernant l'insuffisance de la mise en œuvre des standards internationaux en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Le contrôle des principes du GAFI a été mis sur les rails sous la présidence brésilienne (depuis juillet 2008). Dans la mesure du possible, aucune modification ne devra toutefois être apportée notamment aux 40+9 recommandations avant la fin du troisième cycle d'examens par pays.

Durant l'année sous revue, les travaux du GAFI ont également porté sur l'élaboration d'un rapport des meilleures pratiques concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans les opérations commerciales ainsi que d'un volumineux rapport typologique dans le contexte des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU sur le financement de la prolifération des armes de destruction massive.

# 1 Introduction

Jusqu'au 31 décembre 2008, l'Autorité de contrôle était l'autorité de surveillance compétente en matière de lutte contre le blanchiment d'argent concernant les 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 pouvoir exercer leur activité, ces intermédiaires financiers doivent être affiliés à un OAR reconnu ou disposer d'une autorisation délivrée par l'autorité de surveillance. La mission de l'autorité de surveillance est de type préventif et l'activité de surveillance se limite au respect des obligations fixées par la loi sur le blanchiment d'argent.

Le but du présent rapport annuel est de fournir des informations complètes et transparentes sur les activités de l'Autorité de contrôle en 2008. Suite à l'intégration des tâches de l'Autorité de contrôle au sein de la FINMA à partir de 2009, ces informations seront désormais fournies dans le cadre des rapports établis par la FINMA.



## 2 Personnel

En relation avec le projet de loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, l'année 2008 a été marquée par divers changements dans les effectifs et dans la structure de l'Autorité de contrôle. Les tâches de l'Autorité de contrôle devant être assumées à compter de 2009 par les différents domaines et les différentes divisions de la FINMA, l'Autorité de contrôle a été dissoute au 31 décembre 2008. A l'avenir, les intermédiaires financiers directement soumis seront surveillés par le secteur Banques/Intermédiaires financiers, les organismes d'autorégulation par le secteur Affaires juridiques et internationales/*enforcement*. L'*enforcement* sera par ailleurs dissocié de la surveillance sur les IFDS et les OAR.

D'août à décembre 2008, l'Autorité de contrôle a enregistré 16 départs de collaborateurs dont la plupart ont pris en charge de nouvelles tâches au sein de l'administration fédérale ou de l'administration publique cantonale ainsi que dans l'économie privée. Les tâches à accomplir ont pu être

menées à bien grâce à l'énorme engagement des collaborateurs restants, des employés à durée déterminée et du personnel temporaire. A cet égard, outre la réalisation de toutes les autres tâches de l'Autorité de contrôle, la promulgation des dispositions relatives aux coûts pour les émoluments de surveillance se rapportant à l'ensemble des assujettis a constitué un défi de taille. Les années concernées vont de 2007 à 2008 pour les IFDS et de 2006 à 2008 pour les OAR. Par ailleurs, la récupération des quelque 2000 dossiers à conserver dans les archives fédérales a dû être menée à bien.

Nous tenons à profiter de l'occasion pour exprimer à nos collaborateurs nos plus sincères remerciements pour tout le travail accompli ainsi que pour le maintien de la bonne marche de fonctionnement dans des conditions particulièrement difficiles. Compte tenu de leurs qualifications, nous sommes convaincus que le succès sera au rendez-vous dans le cadre de leur future carrière professionnelle.

## 3 Bases juridiques

### 3.1 Révision de la loi sur le blanchiment d'argent LBA

Deux arrêtés juridiques publiés en 2008 modifient de manière décisive le contenu de la loi sur le blanchiment d'argent. D'une part, le Conseil fédéral a, par sa décision du 15 octobre 2008, imposé l'entrée en vigueur complète de la loi fédérale du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA) au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Certaines dispositions de cette loi, qui ont permis la constitution de la FINMA au cours de l'année 2008, ont été mises en vigueur dès le 1<sup>er</sup> février 2008. D'autre part, le Parlement a adopté le 3 octobre 2008 la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière. A une exception près (art. 41, arrêté de dispositions d'exécution par le Conseil fédéral), cette loi et les modifications de la LBA qui y sont ancrées sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2009.

Les modifications de la LBA apportées par la LFINMA sont pour l'essentiel les suivantes:

- La terminologie de la loi est adaptée en fonction des modifications de nature organisationnelles imposées par la création de la FINMA. Les autorités de surveillance en charge de la lutte contre le blanchiment d'argent sont désormais la FINMA, issue de la fusion de la CFB, de l'OFAP et de l'AdC LBA, ainsi que la CFMJ. Les dispositions régissant les compétences ont dès lors dû elles aussi être adaptées en conséquence.
- Egalement dans le cadre de l'adaptation à la nouvelle terminologie de la LFINMA, le terme «organe de révision» est remplacé par «société d'audit» et l'autorisation en tant que société d'audit LBA est désormais régie par la LBA.
- Une disposition légale est mise en place pour l'introduction d'un répertoire électronique accessible publiquement portant sur tous les intermédiaires financiers affiliés à un OAR.

- La FINMA et les OAR peuvent à l'avenir échanger leurs données pertinentes.
- Les infractions constituées par la violation de l'obligation de déclaration sont soumises à un durcissement des dispositions pénales applicables et font l'objet d'un renforcement suite à leur élargissement aux actes de négligence.
- La gestion des affaires sans autorisation ainsi que la transgression des dispositions applicables, également renforcées, sont désormais régies par la LFINMA.

Les modifications de la LBA apportées par la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière sont essentiellement les suivantes:

- L'objet de la loi sur le blanchiment d'argent est désormais élargi à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.
- Dans le cadre de l'identification d'une personne morale en tant que cocontractant, la personne physique agissant pour le compte de cette dernière doit être identifiée et les dispositions relatives au mandat du cocontractant doivent être connues.
- Le type et l'objet de la relation d'affaires souhaitée doivent être identifiés par le biais d'une approche basée sur le risque.
- Dans le cas de relations d'affaires ne portant que sur de faibles valeurs et ne laissant apparaître aucun indice d'infraction, il est possible de renoncer au respect des obligations de diligence.
- L'obligation de déclaration s'applique désormais dès l'arrêt des négociations contractuelles.
- L'interdiction d'information ne s'applique pas vis-à-vis des intermédiaires financiers en mesure de bloquer les valeurs patrimoniales concernées ainsi qu'au sein des groupes et vis-à-vis des autres intermédiaires financiers liés par un contrat de coopération avec le même partenaire contractuel concernant les mêmes valeurs patrimoniales.

- L'exclusion de la pénalisation et de la responsabilité de l'intermédiaire financier déclarant ne se limite plus aux actes accomplis avec la diligence nécessaire mais s'applique désormais dès que la déclaration a été effectuée de bonne foi. L'exclusion s'étend désormais également aux OAR.
- Le Bureau de communication n'a pas le droit de transmettre le nom de l'intermédiaire financier déclarant ou de ses collaborateurs à des autorités de poursuite pénale étrangères.
- Le Conseil fédéral est désormais l'instance compétente pour édicter les dispositions d'exécution de la LBA. Une délégation à la FINMA ou à la CFMJ est également possible pour les dispositions d'exécution de faible portée ou pour les questions d'ordre technique.

### **3.2 Révision de l'ordonnance de l'AdC sur le blanchiment d'argent, OBA-AdC**

Compte tenu de la révision de la LBA dans le cadre de la mise en œuvre des 40 recommandations du GAFI, l'Autorité de contrôle a décidé la révision partielle de l'ordonnance correspondante. Les modifications prévues avaient également pour objectif de codifier la pratique en vigueur.

Suite à une modification des stratégies mises en place, la révision partielle de l'ordonnance initialement prévue s'est transformée en révision totale. L'ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le reste du secteur financier (ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent 3, OBA-FINMA 3) est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009, à l'exception des

dispositions qui, conformément à l'art. 49 de l'ordonnance révisée, sont entrées en application en même temps que la LBA révisée soit au 1<sup>er</sup> février 2009.

Tout comme l'ancienne ordonnance qu'elle remplace, l'OBA-FINMA 3 s'applique aux intermédiaires financiers conformément à l'art. 2 al. 3 de la LBA. La nouvelle ordonnance est caractérisée par sa prise en compte expresse du financement du terrorisme et par sa nouvelle définition de la «transmission de fonds et de valeurs». Elle apporte par ailleurs divers allègements dans le domaine de l'identification du cocontractant, de la collecte d'informations relatives aux relations d'affaires et des mesures d'ordre organisationnel.

### **3.3 Révision du commentaire de la pratique de l'Autorité de contrôle**

En 2008, l'Autorité de contrôle a soumis son commentaire sur le champ d'application de la LBA dans le secteur non bancaire à une révision globale et l'a remanié en tenant compte de la nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'assujettissement ainsi que de la pratique non encore publiée. Outre les modifications d'ordre matériel, non seulement la structure thématique du commentaire a été présentée de manière plus conviviale mais sa clarté a également été améliorée. La compilation de la pratique conformément à l'art. 2 al. 3 de la LBA s'appuie par ailleurs sur des notes en bas de page sous forme de renvois et de commentaires. La publication sur le site Internet doit servir d'instrument de travail aux intermédiaires financiers et aux OAR dans le secteur non bancaire et doit contribuer à l'interprétation juridique au sens d'une garantie de continuité après le transfert des tâches de l'Autorité de contrôle au sein de la FINMA.

### **3.4 Décision du Tribunal fédéral concernant l'assujettissement du factoring / forfaitage**

En été 2004, une société coopérative qui contestait sa qualité d'intermédiaire financier au sens de l'art. 2 al. 3 de la LBA a demandé à l'Autorité de contrôle une décision susceptible de recours concernant son assujettissement.

La société coopérative était tenue au paiement de marchandises qui avaient été livrées à ses membres. Elle s'est acquittée des montants dus auprès des fournisseurs à l'origine des factures après déduction d'un dédommagement contractuellement convenu. La société coopérative a ensuite fait parvenir les factures originales au membre concerné, qui s'est acquitté de ses dettes auprès d'elle. Le risque de ducroire était assumé par la société coopérative.

Compte tenu du fait que les activités exercées étaient indubitablement des activités de factoring et que la loi sur le blanchiment d'argent mentionne expressément le factoring (art. 2 al. 3 let. a de la LBA) en tant qu'activité lui étant soumise, l'Autorité de contrôle a décidé que ladite coopérative était un intermédiaire financier. La société coopérative a alors déposé un recours contre cette décision auprès du service juridique de l'Administration fédérale des finances puis auprès du Tribunal fédéral.

Dans sa décision du 30 novembre 2007 (2A.62/2007), le Tribunal fédéral est parvenu à la conclusion que les activités de la société coopérative n'étaient pas soumises à la loi sur le blanchiment d'argent. Le Tribunal fédéral a traité les relations contractuelles établies ici dans la sphère du factoring de manière individuelle et les a évaluées en rapport avec leur assujettissement à la LBA. Le Tribunal fédéral a statué que dans le cas de la relation contractuelle entre la société coopérative et les différents fournisseurs, il

s'agissait d'une opération de crédit. Du point de vue du risque de blanchiment d'argent qu'impliquerait une telle activité et compte tenu du paiement d'intérêts et d'amortissements, son assujettissement à la LBA serait en soi justifié. Les flux de fonds n'étant toutefois dirigés que depuis la société coopérative vers les fournisseurs et ces derniers ne remboursant ni les intérêts ni les amortissements compte tenu de l'imputation réalisée, objectivement les fournisseurs n'auraient aucune possibilité de blanchir de l'argent. Pour cette raison, l'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent était à rejeter.

Dans sa décision, le Tribunal fédéral a dès lors accordé davantage d'intérêt à l'esprit et aux finalités de la loi qu'à son libellé. Toutefois, il ne semble pas approprié de remettre en question l'ensemble de la pratique d'assujettissement de l'Autorité de contrôle compte tenu de ce jugement. A l'avenir, il conviendra de vérifier au cas par cas comment la nouvelle interprétation du Tribunal fédéral devra être appliquée.

### **3.5 Arrêt du Tribunal fédéral concernant les émoluments de surveillance**

Dans le cadre du programme d'allègement du budget de la Confédération en 2003, la LBA a jeté les bases des émoluments de surveillance annuels destinés à couvrir les frais de surveillance. Cette disposition est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Conformément aux dispositions d'exécution du Conseil fédéral, les émoluments de surveillance se composent d'une taxe de base et d'une taxe additionnelle. Dans la taxe de base, 25% des frais pertinents pour les organismes d'autorégulation sont répartis à parts égales entre tous les organismes d'autorégulation. La répartition des 75% restants tient compte du nombre d'intermédiaires financiers affiliés et du produit brut de l'année précédente.

En 2006, 10 des 11 OAR ont déposé un recours administratif auprès du DFF contre les dispositions de l'Autorité de contrôle en matière d'émoluments de surveillance. En particulier, il a été objecté que les émoluments de surveillance constituaient un impôt anticonstitutionnel, que ses modalités de calcul étaient erronées et que la formule de l'ordonnance contenaient des facteurs non prévus par la loi. Selon la volonté du législateur, les émoluments de surveillance peuvent couvrir uniquement les frais de surveillance effectifs, mais non les frais excédentaires générés par l'Autorité de contrôle. Dans sa réponse au recours, l'Autorité de contrôle a confirmé son calcul des émoluments de surveillance. Elle a notamment précisé que ce calcul répondait à la volonté du législateur de transférer tous les frais de l'Autorité de contrôle vers les établissements assujettis à la surveillance.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2007, les procédures en suspens ont été reprises par le nouveau Tribunal administratif fédéral dans le cadre de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale. Dans son arrêt de novembre 2007, le Tribunal administratif fédéral a conclu que le transfert des émoluments de surveillance était conforme à la volonté du législateur, à savoir à l'esprit et à la lettre de l'art. 22 LBA. Etant donné que les lois fédérales sont contraignantes pour toutes les autorités appelées à appliquer le droit, il a été décidé de laisser la question de la constitutionnalité ouverte. Toujours selon le Tribunal administratif fédéral, le volume des frais transférés à l'Autorité de contrôle serait également conforme à la volonté du législateur. Néanmoins, la taxe de base fixe ne répondrait pas aux critères de calcul légaux et entraînerait un traitement juridique inégal. Pour les organismes d'autorégulation les plus petits, la taxe de base se monte à 82 % du total des émoluments de surveillance; la partie prépondérante des taxes qui leur sont imputées est donc calculée selon des critères pour lesquels il manque

une base légale. Le TAF est ainsi parvenu à la conclusion que l'auteur de l'ordonnance a dépassé son pouvoir discrétionnaire au sens de l'art. 22 al. 3 LBA et que la réglementation de la taxe de base viole le principe de légalité et ne peut par conséquent pas être appliquée. Il a donc redéfini les émoluments de surveillance pour tous les organismes d'autorégulation ayant déposé un recours en fonction du nombre d'intermédiaires financiers affiliés et du produit brut des organismes d'autorégulation.

Aussi bien les organismes d'autorégulation que l'Autorité de contrôle se sont opposés à cette décision en la portant à l'attention du Tribunal fédéral. En automne 2008, le Tribunal fédéral a confirmé l'avis exprimé dans l'ATAF. Récemment, il a confirmé cette approche pour la reprendre dans l'art. 22 LBA et dans la LFINMA. Le transfert de la totalité des coûts de l'Autorité de contrôle aux établissements assujettis à la surveillance est en effet conforme à la loi. En ce qui concerne la taxe de base, le Tribunal fédéral a donc conclu que le Conseil fédéral avait dépassé la marge de manœuvre octroyée par l'art. 22 LBA. Les émoluments de surveillance dus par les organismes d'autorégulation au titre de l'année 2006 doivent donc être recalculés pour tous les organismes d'autorégulation, y compris ceux qui n'avaient pas déposé de recours, puis répartis entre lesdits organismes. Le Tribunal fédéral a donc renvoyé la question à l'Autorité de contrôle en vue du calcul des différentes taxes.

En novembre 2008, l'Autorité de contrôle a redéfini le montant des émoluments de surveillance en fonction du nombre d'intermédiaires financiers affiliés et du produit brut des autorités des organismes d'autorégulation. Un organisme d'autorégulation a déposé recours contre ces dispositions. A l'avenir, les émoluments de surveillance seront perçus sur la base de l'ordonnance sur les émoluments de la FINMA.

## 4 Relations avec les organismes d'autorégulation (OAR)

### 4.1 Standard de révision OAR

Chaque OAR dispose de ses propres modèles pour les rapports de révision. Notamment compte tenu du fait que de nombreux réviseurs réalisent des audits pour différents OAR et que la pertinence des rapports peut varier, l'Autorité de contrôle a proposé aux OAR de discuter, dans le cadre d'un groupe de travail, sur les exigences à poser vis-à-vis des rapports d'audit et de présenter les résultats de leurs considérations au Forum SRO. A cet égard, l'intention n'est pas d'imposer aux OAR un carcan de règles pour la conception de la forme et des contenus des rapports d'audit, mais d'élaborer des propositions de recommandations contribuant à la mise en place de standards communs. Sur la base d'une proposition de l'Autorité de contrôle, le groupe de travail a formulé des propositions de solutions notamment concernant les caractéristiques des rapports d'audit, le niveau de détail des insuffisances et défaillances constatées, l'élaboration de documents de travail ainsi que sur l'identification de mesures de contrôle et d'activités de l'intermédiaire financier et de la structure clientèle. Une décision relative à la mise en œuvre devra être rendue par le Forum OAR dans le courant de l'année 2009.

### 4.2 Procédures d'enquête dans le domaine des OAR

Dans le contexte de procédures pénales lourdes engagées contre des membres d'OAR pour délits présumés de trafic de stupéfiants et corruption de fonctionnaires publics étrangers, une étroite coordination entre les autorités compétentes dans le cadre de procédures d'entraide administrative a permis l'ouverture d'enquêtes et de procédures de sanction du côté des OAR parallèlement au déroulement des procédures pénales. Pour certaines catégories de prestations financières telles que le transfert d'argent et de valeurs, des améliorations restent encore à apporter afin d'assurer un recensement exhaustif de toutes les

personnes impliquées et d'empêcher la création de sous-agences. Le durcissement des contrôles dans ce domaine est bénéfique à la réputation d'un secteur qui opère dans un segment essentiel des prestations du trafic des paiements. En revanche, dans le cas de prestations liées au trafic des paiements dans le domaine fiduciaire, il convient ponctuellement de veiller de manière accrue aux divergences de profil client ainsi qu'à l'augmentation des risques associés notamment au fractionnement de gros montants. Dans ce contexte, l'identification de l'arrière-plan économique des transactions s'avère être un élément essentiel. A cet égard, il convient dès lors de rappeler qu'en cas de soupçon de violation des règlements d'un OAR, il est impératif de clarifier les faits afin de pouvoir décider de sanctions éventuelles. De son côté, l'Autorité de contrôle peut, dans l'intérêt du respect des règlements, édicter les décisions nécessaires au rétablissement de l'ordre légal ou ordonner la mise en œuvre de clarifications ou la prise de décisions quant à la future marche à suivre dans le cadre des régimes d'autorégulation.

### 4.3 Entretiens sur place dans le cadre de la surveillance des OAR en 2008

Comme il avait été souligné dans le cadre du dernier examen par pays du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) pour la Suisse, la révision annuelle est un élément essentiel de la surveillance de l'Autorité de contrôle vis-à-vis des onze OAR reconnus. Les circonstances particulières qui ont marqué l'année 2008 ont requis une forme de révision légèrement différente. Le contrôle des mécanismes et particularités qui se sont manifestés depuis la dernière révision n'était plus, comme les années précédentes, le point fort thématique. Dans le cadre d'entretiens sur place qui ont été réalisés à partir d'octobre 2008 avec chaque OAR, ces derniers ont été informés de l'avancement des préparatifs pour la fusion des autorités au sein de la FINMA et

des premiers détails concrets ont pu leur être fournis sur la future forme de la surveillance qui sera exercée par la FINMA. Un deuxième thème important était la refonte des règlements OAR suite aux adaptations de la LBA, de l'OBA-AdC, de la CDB 08, déjà entrée en vigueur à l'été 2008, ainsi que de l'OBA-CFB, qui sont toutes également appelées à se répercuter partiellement sur le secteur parabancaire. Entre autres aussi pour pouvoir planifier ses propres ressources, l'Autorité de contrôle a manifesté un très grand intérêt aux détails concernant l'étendue et le cadre temporel des modifications apportées aux règlements. Enfin, les entretiens sur place ont également permis d'aborder des questions individuelles comme par exemple les petits points en suspens ou des modifications d'ordre personnel. Il n'en reste pas moins que l'objectif des entretiens sur place était, aussi bien du côté des OAR que pour l'Autorité de contrôle, de créer des conditions optimales pour assurer un passage sans heurts à la FINMA.

#### **4.4 Conférence de coordination**

Le 2 décembre 2008, l'Autorité de contrôle a organisé pour la septième fois la conférence de coordination annuelle à laquelle ont participé la totalité des onze OAR reconnus. En comparaison avec les autres années, le programme a été adapté compte tenu du fait qu'il s'agissait de la dernière conférence de coordination réunie sous l'égide de l'Autorité de contrôle. Ainsi, les ateliers

habituellement organisés durant la matinée ont été remplacés par trois interventions sous forme d'exposés, qui ont toutes suscité un très vif intérêt. Le premier exposé a été tenu par Jean-Christophe Oberson, membre de la direction de l'OAR-G, sur le thème «Expériences d'un OAR avec la surveillance de l'Autorité de contrôle». Il a été suivi par un exposé sur la crise du secteur financier en Suisse, présenté par Alain Robert, directeur général, responsable du Département Wealth Management & Business Banking, UBS Suisse. L'après-midi, Eugen Haltiner, président du Conseil d'administration de la FINMA, et Urs Zulauf, chef du domaine Affaires juridiques et internationales/*enforcement*, ont clos la série d'exposés avec une intervention sur le rôle de la FINMA sur le marché financier suisse. Peter Siegenthaler, directeur de l'AFF, a pour sa part proposé dans son allocution finale une rétrospective des dix années d'existence de l'Autorité de contrôle puis a adressé ses remerciements pour la qualité de la collaboration avec les OAR. Du côté du Forum OAR, le travail effectué par l'Autorité de contrôle au cours de la dernière décennie a été salué et en guise d'adieu, les participants lui ont réservé une ovation en tant qu'entité à part entière de l'Administration fédérale des finances. A la suite de la conférence de coordination, les représentants des OAR ont été invités à prendre part à un apéritif avec animation musicale par la formation de jazz Sweet Lorraine et la chanteuse Birgit Ellmerer.



# 5 Intermédiaires financiers directement soumis (IFDS)

## 5.1 Introduction et généralités

En 2008, 62 personnes ont adressé à l'Autorité de contrôle une demande d'octroi d'autorisation pour exercer l'activité d'intermédiaire financier. Sur la même période, 59 autorisations pour exercer une activité d'intermédiaire financier ont été établies. Le nombre de demandes d'autorisation traitées en 2008 est resté plus ou moins stable par rapport à l'année précédente, bien qu'il ait d'abord été présumé, lors de la planification de l'année 2008, que le nombre de demandes s'inscrirait en recul. Aucune demande d'autorisation n'a dû être rejetée. Les demandes dont le rejet aurait dû être envisagé pour des raisons d'ordre matériel ont été retirées et ont donc pu être classées. Par ailleurs, pour la première fois en 2008, une demande a été frappée d'une décision de non-entrée en matière. Cette décision de non-entrée en matière a été prise car le délai de dépôt de la demande imposé par la Commission fédérale des banques à l'intermédiaire financier concerné était arrivé à expiration et au moment du dépôt, il était d'ores et déjà clair que la Commission fédérale des banques ordonnerait la liquidation de l'intermédiaire financier.

Dans de nombreux cas, les demandes d'autorisation étaient incomplètes ou non documentées. Notamment le justificatif exigé par l'Autorité de contrôle concernant la mise en œuvre des obligations de diligence a été source de difficultés chez nombre de requérants. Pour autant, l'Autorité de contrôle n'a pas fait usage de sa possibilité de non-entrée en matière conformément à la loi fédérale sur la procédure administrative. Toute décision de non-entrée en matière aurait pour conséquence d'accroître le risque d'activités illégales et, partant, non surveillées, et aurait pour effet de donner lieu à des procédures inutiles. L'Autorité de contrôle a donc préféré accorder

aux requérants un délai supplémentaire pour compléter leurs demandes tout en invoquant leur obligation de collaborer à la clarification des différentes situations. L'inconvénient de cette démarche est que certaines procédures se sont exagérément étirées en longueur dès lors que les intermédiaires financiers ont à leur tour repoussé les délais accordés ou qu'ils ont dû être rappelés à l'ordre pour non-respect desdits délais.

Dans la décision d'autorisation, il est explicitement spécifié aux intermédiaires financiers que toute modification des conditions d'autorisation doit immédiatement être soumise à l'approbation de l'Autorité de contrôle sur présentation des documents correspondants et qu'une publication éventuelle ne libère aucunement l'intermédiaire financier de cette obligation d'information. Les modifications en question portent essentiellement sur l'organisation interne de l'exploitation, le changement d'organe de révision LBA ainsi que tout changement concernant le contrôle interne ou le service LBA, les modifications d'adresse, les transferts de siège ou encore les liquidations, radiations ou faillites d'intermédiaires financiers directement assujettis à l'Autorité de contrôle. En 2008 également, ces obligations d'information n'ont pas été respectées de manière satisfaisante. Or, par rapport à une situation de respect des obligations d'information, la non-communication d'informations à l'Autorité de contrôle engendre des surcharges de travail inutiles et, partant, une augmentation des frais.

## 5.2 Révisions LBA en 2008

En 2008, l'Autorité de contrôle a procédé elle-même pour la dernière fois à des révisions LBA ordinaires auprès des intermédiaires financiers qui lui étaient directement assujettis à des fins de contrôle du respect de leurs obligations de

diligence. Les autres intermédiaires financiers ont été contrôlés par les organes de révision LBA externes qu'ils avaient choisis et les rapports de révision LBA ont été soumis à l'Autorité de contrôle à des fins d'examen. Compte tenu des résultats obtenus, le bilan est positif à plus d'un titre.

### **5.2.1 Résultats des révisions LBA et constatations**

En 2008, la quasi-totalité des résultats des révisions LBA étaient positifs. La mise en œuvre des obligations de diligence par les intermédiaires financiers fonctionne de bien à très bien et, dix ans après l'entrée en vigueur de la loi sur le blanchiment d'argent, elle est assurée chez un grand nombre d'entre eux dans le cadre de procédures de routine. Des violations graves ou répétées des obligations de diligence n'ont été constatées que dans de rares cas. En comparaison avec les années précédentes, le nombre de mesures qui ont dû être engagées par l'Autorité de contrôle pour le rétablissement de l'ordre légal était donc largement en recul.

Les insuffisances constatées étaient essentiellement d'ordre formel pour la mise en œuvre des obligations de diligence ou liées à des défauts matériels mineurs. De graves insuffisances matérielles n'ont été identifiées que dans de rares cas particuliers; elles portaient en premier lieu sur la mise en œuvre des obligations de diligence dans les domaines de l'identification de la partie contractante, la détermination de l'ayant droit économique, le respect des obligations de clarifications complémentaires ainsi que l'obligation de documentation. En 2008, les mesures organisationnelles devant être mises en œuvre par les IFDS dans le cadre de leurs obligations ne se sont révélées insuffisantes que dans certains cas isolés. Alors qu'elle avait été déplorée en 2007,

l'absence de critères d'identification pour les relations d'affaires et transactions avec risque accru ainsi que leur mise en œuvre pratique n'a posé aucun problème digne de ce nom en 2008. En termes de gestion des risques, une nette amélioration a donc pu être constatée par rapport aux années précédentes. Aucune violation de l'obligation de déclaration de cas suspects auprès du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) n'a été relevée et, dans le même ordre, aucune contrevenance au blocage des avoirs. Par ailleurs, l'obligation d'identification réitérée de la partie contractante ou de détermination de l'ayant droit économique n'a pas été violée. En revanche, il s'est avéré à plusieurs reprises, lors du contrôle des rapports de révision LBA, que les intermédiaires financiers n'avaient pas déclaré en bonne et due forme, en faisant parvenir les documents nécessaires, des modifications de l'organisation interne de l'exploitation susceptibles d'avoir une incidence sur le respect durable des conditions d'autorisation.

### **5.2.2 Aperçu des insuffisances identifiées**

Les principales insuffisances identifiées étaient les suivantes :

#### **Violation de l'obligation d'identification :**

L'identification des cocontractants ne satisfaisait pas aux exigences légales formelles. En lieu et place de copies certifiées conformes, seules des copies simples de documents d'identification avaient été jointes aux dossiers clients. Dans d'autres cas, il manquait sur les copies la date, la signature ou la remarque selon laquelle l'original avait été vu.

**Violation de l'obligation de détermination de l'ayant droit économique :** Dans certains cas, l'ayant droit économique n'a fait l'objet d'aucune

clarification. Dans d'autres, des indications indispensables manquaient dans le «Formulaire A» et/ou il a été signé par l'IFDS lui-même.

**Violation de l'obligation de clarifications complémentaires :** Dans certains cas, l'Autorité de contrôle a constaté que l'obligation de clarifications complémentaires pour les relations d'affaires et/ou transactions avec risque accru n'avait pas ou pas suffisamment été satisfaite. Les IFDS opérant dans le domaine du transfert d'argent et de valeurs (Money Transfer) ou dans le suivi et la gestion de structures offshore, de fiducies ou de sociétés de domicile étaient notamment concernés. Le problème à cet égard est notamment qu'en comparaison avec d'autres activités d'intermédiaires financiers couvertes par la LBA, elles sont particulièrement risquées. Comme les années précédentes, il s'est par ailleurs avéré que des clarifications complémentaires avaient certes été effectuées mais que les résultats n'avaient pas été consignés par écrit.

**Violation de l'obligation de documentation :** Dans la plupart des cas, la violation de l'obligation de documentation est une conséquence logique de la violation de l'obligation de clarifications complémentaires. Si aucune clarification complémentaire n'est effectuée, aucun résultat ne peut par conséquent être consigné par écrit, ce qui donne automatiquement lieu à une violation de l'obligation de documentation.

**Violation de l'obligation d'information :** Comme déjà exposé, l'Autorité de contrôle a constaté, à l'occasion de l'examen des rapports de révision LBA ou lors des contrôles sur place, que des modifications de l'organisation interne des intermédiaires financiers ne lui avaient pas été signalées en bonne et due forme ni soumises comme il se doit à son approbation. Dans la

plupart des cas, il s'agissait de modifications apportées à l'administration ou à la direction ou concernant des personnes exerçant une fonction LBA. Jusqu'ici, l'Autorité de contrôle a toujours renoncé à l'ouverture d'une procédure de mesures provisionnelles pour violation de l'obligation d'information. En revanche, elle a engagé une procédure de mutation pour modification des conditions d'autorisation et a demandé aux intermédiaires financiers concernés de lui fournir a posteriori les documents nécessaires au contrôle. L'Autorité de contrôle a ensuite autorisé les modifications de l'organisation interne de l'exploitation par le biais d'une décision de mutation payante. Il n'y a eu aucun cas où la modification apportée par l'intermédiaire financier à l'organisation interne de l'exploitation a été rejetée.

### **5.3 Mesures de l'Autorité de contrôle / Sanctions**

#### **5.3.1 Retrait de l'autorisation d'exercice de l'activité d'intermédiaire financier; décision du Tribunal administratif fédéral du 23 juin 2008**

Par sa décision du 22 juin 2006, l'Autorité de contrôle a retiré son autorisation d'exercer une activité d'intermédiaire financier à une société qui opérait essentiellement dans la création et la direction de sociétés de domicile. Compte tenu du fait que l'intermédiation financière était la principale activité de la société, le retrait de son autorisation équivalait à sa dissolution par l'Autorité de contrôle. L'Autorité de contrôle a justifié sa décision par la constatation d'infractions graves et répétées à la LBA.

La société a alors déposé un recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral. Ce dernier a fait connaître sa position par son

jugement en date du 23 juin 2008. Fondamentalement, le Tribunal reconnaissait certes l'existence d'infractions graves à l'encontre de la LBA au moment de la révision effectuée par l'Autorité de contrôle, mais il s'est avéré que ces insuffisances avaient entre-temps été corrigées. Au moment de son jugement, soit plus de deux ans après la décision de l'Autorité de contrôle, le retrait de l'autorisation devait donc être considéré comme inapproprié. Le Tribunal administratif fédéral a dès lors annulé la décision de l'Autorité de contrôle en faveur d'une nouvelle décision allant dans le sens de ses considérations.

Cette décision du Tribunal administratif fédéral pose une question intéressante. De fait, en cas d'infractions à l'encontre de la législation sur le blanchiment d'argent, la loi contraint l'Autorité de contrôle à prendre les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal (art. 20 LBA). Dans le présent cas, l'Autorité de contrôle a constaté des infractions graves et répétées à l'encontre de la LBA et a dès lors pris les mesures nécessaires à leur correction. Compte tenu du fait que la procédure devant l'instance de recours a duré plus de deux ans, la partie recourante disposait toutefois de suffisamment de temps pour remédier aux insuffisances constatées et, partant, pour modifier la situation qui avait donné lieu à la décision de l'Autorité de contrôle. En conséquence, il convient de se demander si la durée de la procédure de recours et la prise en compte de nouveaux éléments ne sont pas un obstacle à une intervention efficace de l'Autorité de contrôle sur les marchés financiers. Certes, la prise en considération de nouveaux faits est soutenue par la doctrine des arrêts du Tribunal administratif fédéral. Il est toutefois étonnant que la partie recourante ait eu la possibilité, durant toute la durée de la procédure en suspens, de se conformer aux exigences de la LBA. Et ce d'autant

plus que suite à l'annulation de sa décision, l'Autorité de contrôle est tenue de verser un dédommagement à la partie recourante. Une partie de la doctrine précise que la survenance de nouveaux faits et éléments durant la procédure de recours peut avoir des conséquences désavantageuses sur la partie recourante en termes de frais et dépenses dans la mesure où il s'avère que cette dernière aurait pu les apporter à un moment antérieur (Procédure administrative, par Benoît Bovay, Editions Staempfli, Berne, 2000, p. 495). De notre point de vue, les tribunaux devraient également appliquer ce principe par analogie lorsque la partie recourante profite du temps écoulé jusqu'à la fin de la procédure afin de corriger les insuffisances constatées.

### **5.3.2 Mesures de rétablissement de l'ordre légal**

Comme déjà exposé, les obligations de diligence ont, dans la majorité des cas, été satisfaites conformément à la loi par les intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle. Dans de rares cas seulement, l'Autorité de contrôle s'est vue contrainte d'engager une procédure de mesures provisionnelles et de veiller au rétablissement de l'ordre légal. Compte tenu du fait que la plupart des infractions constatées étaient de nature formelle et/ou liées à des défauts matériels mineurs, il n'a pas été nécessaire d'édicter des décisions en la matière et les affaires ont pu être résolues au moyen d'une lettre dite «de suivi». La lettre de suivi est un document ayant caractère de décision au moyen duquel l'intermédiaire financier est invité à un acte ou à un non-acte. En 2008, l'Autorité de contrôle a envoyé 25 lettres de suivi.

Dans certains cas, il a été possible de renoncer à l'envoi d'une lettre de suivi car le rapport de révision ou les prises de position des IFDS sur les

rapports de révision ont permis d'établir que les intermédiaires financiers avaient déjà, de leur propre initiative et sans nouvelle injonction de la part de l'Autorité de contrôle, pris des mesures visant à remédier aux insuffisances constatées.

Dans d'autres cas, la décision de mesures visant au rétablissement de l'ordre légal s'est également avérée superflue car les intermédiaires financiers concernés avaient déjà, dans le cadre du droit d'être entendu, donné leur accord pour les mesures dont ils étaient menacés par l'Autorité de contrôle. Ces mesures consistaient dans la mise en place d'une personne externe et indépendante devant assumer une fonction de contrôle interne.

Dans un seul cas, l'Autorité de contrôle n'a pas été en mesure de prendre contact, ni par écrit ni par téléphone, avec un intermédiaire financier opérant dans le domaine du transfert d'argent et de valeurs. L'intermédiaire financier étant également introuvable à son adresse de domicile et à son adresse professionnelle, la révision LBA 2007 n'a pas pu être réalisée en bonne et due forme. En conséquence, l'Autorité de contrôle a retiré son autorisation à l'intermédiaire financier concerné et a ordonné la liquidation de la société.

De même, l'Autorité de contrôle n'a pas pu entrer en contact ni par téléphone ni par écrit avec un autre IFDS également actif dans le transfert d'argent et de valeurs. Une vérification sur place a permis d'établir qu'il avait quitté ses locaux professionnels. Suite à cela, l'Autorité de contrôle a retiré son autorisation à l'IFDS. Dans ce cas précis, il a été possible de renoncer à une liquidation car le transfert d'argent et de valeurs n'était pas l'activité principale de l'IFDS.

#### **5.4 Projet de changement d'organe de révision LBA**

La loi fédérale sur la surveillance des marchés financiers (loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA) ainsi que l'intégration de l'Autorité de contrôle au sein de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) que la LFINMA implique ont également marqué un changement de système concernant l'exécution du contrôle LBA ordinaire (révision LBA) auquel sont régulièrement soumis les intermédiaires financiers. Contrairement à l'Autorité de contrôle, la FINMA n'interviendra pas elle-même en tant que société d'audit LBA et ne procédera pas à des révisions LBA ordinaires. A l'avenir, la FINMA ne contrôlera elle-même les intermédiaires financiers qu'en cas de besoin ou de nécessité dans le cadre d'une révision LBA extraordinaire qui aura lieu sur place. Conformément aux nouvelles dispositions de la loi sur le blanchiment d'argent entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009 en même temps que la LFINMA, chaque intermédiaire financier est tenu de choisir une société d'audit externe agréée par la FINMA en tant qu'organe de révision LBA ordinaire. Avec la promulgation de la LFINMA, les conditions d'agrément pour les sociétés d'audit LBA sont désormais régies par la loi sur le blanchiment d'argent.

Au début de l'année 2008, l'Autorité de contrôle était l'organe de révision LBA ordinaire pour 78 des quelque 400 intermédiaires financiers qui lui étaient directement soumis. Suite à l'entrée en vigueur de la LFINMA au 1<sup>er</sup> janvier 2009 et au changement de système que celle-ci a impliqué, ces intermédiaires financiers auraient dû en 2009 choisir une nouvelle société d'audit LBA et

soumettre leur choix à l'approbation de la FINMA. Afin de faciliter à la FINMA la prise en charge de ses activités opérationnelles, l'Autorité de contrôle a, dès le printemps 2008, informé tous les intermédiaires financiers à titre de mesure d'intégration préparatoire en leur demandant de choisir une nouvelle société d'audit et de soumettre la déclaration d'acceptation de mandat à l'approbation de l'Autorité de contrôle jusqu'à la mi-2008. L'Autorité de contrôle a ensuite ap-

prouvé les choix par voie de décision. A l'avenir, le contrôle du respect des conditions d'autorisation et des obligations de diligence ne sera plus assuré que par les sociétés d'audit LBA externes.

Le projet de changement d'organe de révision LBA a pu être mené à bout avec succès jusqu'à fin 2008. Sauf quelques exceptions justifiées, le changement de système était clôturé dès la fin 2008.

## 6 Surveillance des marchés

Depuis avril 2000, date à laquelle tous les intermédiaires financiers professionnels du secteur non bancaire opérant en Suisse sont tenus d'être affiliés à un OAR ou de disposer d'une autorisation de la part de l'Autorité de contrôle, cette dernière exerçait une surveillance des marchés conformément au mandat légal qui lui avait été conféré. L'objectif de cet aspect de l'activité de surveillance de l'Autorité de contrôle était d'une part, dans le cadre d'une procédure administrative ordinaire, d'accorder a posteriori les autorisations ou affiliations OAR requises aux intermédiaires financiers opérant illégalement sur la place financière, en d'autres termes sans autorisation adéquate ou sans affiliation à un OAR ou, le cas échéant, de les exclure définitivement du marché par le biais d'une procédure de liquidation ou de radiation. D'autre part, grâce à son activité de surveillance, l'Autorité de contrôle visait également, en assurant en permanence une présence active clairement perceptible sur les marchés, à exercer une action d'ordre préventif.

Les éléments déclencheurs pour les procédures mises en œuvre par l'Autorité de contrôle étaient des informations soit en provenance du marché financier lui-même, qu'elles émanent des clients ou des concurrents des intermédiaires financiers, soit transmises par d'autres autorités, qui pouvaient être soit des autorités de surveillance opérant également sur les marchés, soit des autorités de poursuite pénale. En plus de cette surveillance réactive, l'Autorité de contrôle assurait également en permanence sa propre surveillance proactive des marchés. Par le biais de recherches et d'enquêtes ciblées spécifiques aux différents secteurs ou aux différentes régions, des procédures de poursuite ont été engagées à l'encontre des intermédiaires financiers exerçant illégalement. Notamment grâce à cette activité de surveillance proactive et à la visibilité directe de l'Autorité de surveillance que cette activité

impliquait sur la place financière, l'effet d'auto-épuration du marché lui-même a également été stimulé, entre autres avec le renforcement, au sein du marché réglementé, d'une prise de conscience selon laquelle des mesures peuvent être prises à l'encontre des intermédiaires financiers non autorisés et que de telles mesures sont réellement mises en œuvre par l'autorité de surveillance. C'est précisément sur un marché aussi vaste et hétérogène que celui du secteur non bancaire, avec son immense diversité en termes d'intermédiaires financiers, qu'une activité de surveillance proactive et témoignant d'une présence forte constitue une tâche essentielle de l'Autorité de contrôle.

Au fil des huit années durant lesquelles l'Autorité de contrôle a exercé son activité de surveillance des marchés, 2073 procédures ont au total été ouvertes à l'encontre d'intermédiaires financiers présumés opérer illégalement. Sur l'ensemble de ces procédures, 205 d'entre elles ont conduit à l'attribution d'une autorisation a posteriori ou à une affiliation à un OAR. Dans 201 procédures, l'intermédiaire financier soumis au contrôle a été mis en faillite durant la procédure d'enquête ou a mis fin à son activité dans le cadre d'une liquidation conforme au droit des sociétés anonymes ou au droit du registre du commerce. Dans 14 cas, l'Autorité de contrôle a ouvert la procédure de liquidation ou de radiation en vertu de la loi sur le blanchiment d'argent. Le taux de succès directement ou indirectement mesurable était dès lors de plus de 20%. Les réactions positives en provenance du marché, notamment de la part des intermédiaires financiers réglementés eux-mêmes ainsi que des OAR, étaient la preuve constante de l'efficacité de la surveillance des marchés par l'Autorité de contrôle également sur le plan préventif, même s'il est impossible de mesurer directement son succès.



## 7 Révision

### **Actualisation de la base de données des responsables de mandats accrédités et inscription des réviseurs LBA auprès de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision**

Différentes raisons ont motivé l'Autorité de contrôle à actualiser sa base de données sur les responsables de mandats accrédités par elle à des fins de révisions auprès des IFDS :

- mise à disposition de données actualisées à la nouvelle entité organisationnelle au sein de la FINMA;
- mention de la désignation complémentaire «réviseur LBA» dans la base de données publiquement accessible de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision;
- enregistrement a posteriori des départs non déclarés de collaborateurs au sein des organes de contrôle accrédités.

En conséquence, tous les organes de révision LBA ont été contactés par écrit et invités à confirmer auprès de l'Autorité de contrôle les responsables de mandats accrédités. Les réponses ont également permis d'établir dans quelle mesure les responsables de mandats avaient déjà sollicité, auprès de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision, une autorisation en tant que réviseurs ou en tant qu'experts en révision. Fait réjouissant, il s'est avéré que presque toutes les personnes accréditées bénéficiaient d'un agrément définitif ou provisoire auprès de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision. Une exception à cet égard est notamment constituée par les responsables de mandats qui, suite à leur formation, ne peuvent pas satisfaire aux critères d'agrément dans le domaine juridique. Jusqu'ici, cela n'a toutefois jamais posé de problème pour l'accréditation en tant que réviseur LBA auprès de l'Autorité de contrôle.

## 8 Coordination avec d'autres instances

### 8.1 Coordination avec les autorités compétentes

Dans le cadre de la plate-forme de coordination avec les autorités compétentes, les autorités fédérales en charge de la lutte contre le blanchiment d'argent (AdC LBA, OFAP, CFB, CFMJ, MROS OFP/SAP, MPC) ont, durant l'année sous revue, échangé leurs informations pertinentes à l'occasion de trois réunions et ont discuté de problèmes actuels de la coopération. Même si trois des autorités ayant participé à ces discussions ont fusionné en 2009 au sein d'une nouvelle entité suite à la création de la FINMA, tous les participants ont souligné l'importance de la poursuite de cette plate-forme à l'avenir également. Pour la première fois, l'Administration fédérale des douanes a également participé à la dernière réunion. A compter du 1<sup>er</sup> février 2009, la participation à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme fera également partie des tâches légalement prescrites de l'AFD.

### 8.2 FINMA

Durant l'année sous revue, les vastes travaux de projet pour la mise en place de la FINMA étaient en phase finale. La charge de travail des collaborateurs qui, outre leur activité dans plusieurs organisations de projet dans le cadre de la FINMA, devaient assurer la bonne marche des affaires quotidiennes, s'est révélée particulièrement lourde. Malgré des conditions de travail plus difficiles, l'Autorité de contrôle, qui était très fortement impliquée dans les travaux de projets, a pu assumer ses tâches sans incidence notable ni sur les intermédiaires financiers qui lui étaient directement soumis, ni sur les OAR. Dans le sillage de la réorganisation de la surveillance des marchés financiers, 13 départs de collaborateurs ont été enregistrés au total durant l'année sous revue, ce qui représente une perte considérable de savoir-faire au sein des structures. La réduction massive des effectifs en personnel a généré des goulots d'étranglement qui ont pu être surmontés sans perte de qualité dans le cadre d'un plan d'austérité.

## 9 International

### 9.1 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)

Durant l'année sous revue, des réunions de groupes de travail et des sessions plénières du GAFI ont eu lieu en février à Paris, en juin à Londres, en septembre à Ottawa (groupes de travail seulement) et en octobre à Rio de Janeiro avec la participation d'un représentant de l'Autorité de contrôle en tant que membre de la délégation suisse. La présidence est passée de l'Angleterre au Brésil en juillet 2008.

L'effectif des membres du GAFI est resté inchangé depuis 2008 avec à ce jour 32 pays et deux organisations membres. Le processus d'adhésion pour la Corée du Sud et l'Inde est encore en cours. Huit autres organisations régionales qui sont structurées comme le GAFI ont le statut de membres associés. La position de ces organisations au sein du GAFI ainsi que la coopération dans la mise en œuvre des recommandations du GAFI devraient prochainement être intensifiées.

Dans le cadre du troisième cycle des examens par pays, un total de six rapports de pays-membres directs (Singapour, Canada, Hong Kong, Russie, Japon et Mexique) ont été reçus et publiés en 2008 par l'assemblée plénière du GAFI. Compte tenu du fait que les insuffisances les plus diverses dans la mise en œuvre des recommandations ont été constatées pour tous les pays contrôlés, ces pays-membres devront, en 2010, remettre au GAFI un rapport sur leurs progrès d'amélioration dans le cadre du processus de suivi ordinaire.

Au cours de l'année 2008, de tels rapports ont été soumis pour la première, deuxième ou troisième fois par douze pays au total. Après 2007, la Suisse a soumis un deuxième rapport sur ses progrès accomplis puis le rapport final en février 2009.

En février et en octobre 2008, le GAFI a diffusé une déclaration publique sur différents Etats et territoires qui ne lui sont pas liés, dans laquelle il a souligné l'insuffisance de la mise en œuvre des standards internationaux en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans ces régions. Notamment concernant l'Iran et l'Ouzbékistan, il a mis en garde contre les menaces émanant de ces pays pour le système financier international et a appelé à la plus grande vigilance lors de la réalisation d'opérations financières.

La présidence brésilienne a été marquée par une phase de vérification des mécanismes, processus et recommandations du GAFI en termes de fonctionnalité, de praticabilité et d'efficacité. Dans le même temps, il a toutefois été également décidé, sauf cas d'urgence, de n'apporter aucune modification notamment aux 40+9 recommandations avant la fin du troisième cycle des examens par pays.

En tant que résultat de l'intense coopération avec le secteur privé, six rapports ont pu être publiés au total en 2008, avec diverses directives sur la mise en œuvre des standards, au regard des risques, dans différents domaines de l'intermédiation financière (entre autres pour les professions juridiques ainsi que les prestataires de services aux fiducies et sociétés).

Un rapport des meilleures pratiques a par ailleurs été élaboré et publié pour l'amélioration de la lutte contre le blanchiment d'argent dans les opérations commerciales (trade-based money laundering). Un rapport publié traite de la problématique du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme en liaison avec les opérations de négoce et les systèmes de paiement basés sur Internet. Un vaste rapport typologique a

en outre été élaboré par le GAFI en rapport avec la mise en œuvre des différentes résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU sur le financement de la prolifération des armes de destruction massive.

### **9.2 Examens par pays GRECO**

La Suisse a été soumise en 2007 à une première évaluation par la Commission GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) mise en place par le Conseil de l'Europe. En tant que résultat de ces travaux d'évaluation, le rapport correspondant a été approuvé par l'assemblée plénière du GRECO en avril 2008.

Ce rapport reconnaît les importants efforts qui ont été accomplis par la Suisse pour la prévention et la lutte contre la corruption. En même temps, le rapport appelle, dans le cadre de 13 recommandations, à poursuivre le renforcement du dispositif mis en place. Un rapport de mise en œuvre correspondant devra être établi par la Suisse et soumis au GRECO jusqu'en octobre 2009.

Une des recommandations du GRECO appelle à qualifier de crimes les cas de corruption privée grave et, partant, à les considérer comme des infractions sous-jacentes au blanchiment d'argent. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006, la corruption privée est un élément constitutif d'infraction en vertu de la loi fédérale sur la concurrence déloyale (art. 4a LCD) et est qualifiée de délit.

# 10 Statistiques

## 10.1 Autorité de contrôle

### 10.1.1 Décisions

En 2008, l'Autorité de contrôle a rendu 1304 décisions qui concernaient les domaines suivants:

(les chiffres de l'année 2007 sont indiqués entre parenthèses)

a) Autorisations et accréditations		
— Intermédiaires financiers	59	(54)
— Sociétés de révision	3	(5)
— Requêtes rejetées/décisions de non-entrée en matière	1	(4)
b) Mutations de personnel		
— OAR	17	(12)
— Intermédiaires financiers	36	(41)
— Responsables de mandats	13	(6)
c) Classements		
— Procédures d'autorisation	13	(13)
— Procédures de surveillance du marché	131	(291)
d) Taxe de surveillance	809	(439)
e) Divers		
— Modifications de statuts et de règlement des OAR	6	(12)
— Décisions de fin d'autorisation	37	(31)
— Retrait de l'autorisation	2	(1)
— Liquidation	1	(2)
— Autres	95	(56)
<b>10.1.2 Dénonciations pénales</b>		
— Pour cause d'activité illégale	4	(5)
— Pour désobéissance à une décision	0	(1)
— Autres	0	(0)

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

— Au près des OAR (entretiens)	10	(9)
— Lors de procédures de surveillance du marché	0	(0)
— Au près des IFDS	81	(108)

### 10.1.4 Etablissements et institutions assujettis

— OAR	11	(11)
— IFDS	434	(412)
— Sociétés de révision accréditées	108	(106)

### 10.1.5 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 2007	11	(14)
— Recours déposés en 2008	10	(13)
— Recours jugés ou retirés en 2008	11	(8)
— Recours pendants à la fin 2008	0	(14)

## 10.2 OAR

### 10.2.1 Intermédiaires financiers affiliés (au 20/12/2008)

— ARIF	484	(474)
— OAD FCT	536	(541)
— OAR-G	349	(314)
— PolyReg	837	(778)
— OAR Poste	3	(3)
— OAR FSA/FSN	1124	(1095)
— OAR CFF	10	(10)
— OAR ASSL	49	(45)
— OAR STV/USF	589	(573)
— OAR ASG	832	(809)
— VQF	1733	(1651)
<b>Total</b>	<b>6546</b>	<b>(6293)</b>

**10.2.2 Sanctions**

— Rappels, blâmes, avertissements	166	(186)
— Peines conventionnelles, amendes	122	(114)
— Exclusions	71	(48)
<b>Total</b>	<b>359</b>	<b>(348)</b>

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

— Gestion de fortune	40,9	(44,9)
— 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	39,9	(39,7)
— Avocats et notaires	18,1	(18,6)
— Activités de crédit, de leasing, de factoring, d'affacturage à forfait	3,7	(3,7)
— Courtiers en assurance	3,3	(3,4)
— Activités de change (bureau de change, hôtellerie, station-service)	2,4	(2,5)
— Négociants en devises (forex)	2,4	(2,4)
— Transfert d'argent (« money transfer »)	2,0	(2,0)
— Négociants en matières premières et métaux précieux	1,4	(1,3)
— Transport et dépôt de valeurs	1,0	(0,9)
<b>Total</b>	<b>115,1</b>	<b>(119,4)</b>

Selon son secteur d'activité, un intermédiaire financier peut appartenir à jusqu'à trois desdites catégories.





# 11 Conclusion

Il n'est pas usuel de clore un rapport annuel par une conclusion. Dans le présent cas, une exception apparaît toutefois justifiée car il s'agit du dernier rapport annuel de l'Autorité de contrôle. L'intégration de ses tâches au sein de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers au 1<sup>er</sup> janvier 2009 marque sa dissolution. Dans ses débuts entre 1998 et 2001, l'Autorité de contrôle a été confrontée dans ses travaux à des conditions difficiles. C'est toutefois de cette époque que date la fondation des OAR et leur reconnaissance par l'Autorité de contrôle. Dans les années 2002 à 2004, l'Autorité de contrôle s'est consacrée à la mise en place d'une surveillance moderne et innovante ainsi qu'à la fixation de réglementations dans le cadre de la prévention du blanchiment d'argent afin, de 2005 à la date de rédaction du présent rapport, d'améliorer la qualité et l'efficacité de son travail en coopération avec les établissements surveillés, les autorités impliquées et les collaborateurs. Le long chemin parcouru par tous depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le blanchiment d'argent au 1<sup>er</sup> avril 1998 a laissé des traces. Pour n'en citer que quelques-unes, rappelons à cet égard l'autorisation de onze OAR avec quelque 6500 membres et de plus de 430 IFDS, l'accréditation de plus de 100 organes de révision, les réglementations dans le domaine du blanchiment d'argent (par ex. l'ordonnance de

l'Autorité de contrôle sur le blanchiment d'argent, l'ordonnance sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel, l'ordonnance sur le traitement des données), l'élaboration d'un commentaire de la pratique, l'entraide administrative et les mesures correspondantes, la participation aux instances internationales du GAFI, de la Banque mondiale et de l'ONU ainsi que la coordination avec les autorités compétentes. Ont également laissé leur empreinte les collaborateurs qui se sont engagés en faveur d'une mise en œuvre proportionnée de la surveillance et de la réglementation et pour que le système suisse de l'autorégulation, unique au monde, ne trouve pas seulement une reconnaissance locale mais également internationale. Ce premier objectif a également pu être atteint notamment grâce à la coopération entre les établissements surveillés et au soutien de l'Administration fédérale des finances. Nous sommes confiants que le soutien à la prévention professionnelle en matière de blanchiment d'argent portera également ses fruits sous l'égide de la nouvelle Autorité de surveillance des marchés financiers et qu'il sera favorable à la réputation des intermédiaires financiers dans ce domaine.

*Stephan Stadler, chef a.i. AdC LBA 2008*





