



GROUPE D'ACTION FINANCIÈRE

Rapport d'évaluation mutuelle

Rapport de suivi

Lutte contre le blanchiment de capitaux et
le financement du terrorisme.

Suisse

27 octobre 2009

Suivant l'adoption de son troisième Rapport d'évaluation mutuelle (REM) en octobre 2005, et dans le cadre du processus de suivi régulier, la Suisse a présenté une série de rapports de suivi portant sur les progrès réalisés par la Suisse afin de corriger les lacunes identifiées dans le rapport d'évaluation mutuelle.

Depuis octobre 2005, la Suisse a pris des mesures pour améliorer son système de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LAB/CFT). Le GAFI reconnaît que ces mesures sont suffisantes pour intégrer le processus de suivi bisannuel.

© 2009 GAFI/OCDE. Tout droits réservés.

Aucune reproduction ou traduction de cette publication ne peut être réalisée sans autorisation écrite au préalable. Toute demande d'autorisation, concernant tout ou partie de cette publication, doit être adressée au Secrétariat du GAFI, 2 rue André-Pascal 75775 Paris Cedex 16, France Fax : +33 1 45 24 17 60 ou courriel : Contact@fatf-gafi.org

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----|
| QUATRIÈME RAPPORT DE SUIVI DE LA SUISSE EN VUE D'INTÉGRER LE PROCESSUS DE SUIVI BISANNUEL - CONCLUSIONS DU GAFI | 4 |
| I. Introduction | 4 |
| II. Conclusion générale et recommandation faite à la Plénière | 5 |
| III. Présentation générale des mesures prises par la Suisse depuis l'adoption du REM | 7 |
| IV. Analyse des mesures prises en rapport avec les Recommandations principales (« core recommendations ») | 10 |
| V. Analyse des mesures prises en rapport avec les Recommandations-clés (« key recommendations ») | 22 |
| VI. Analyse des mesures prises en rapport avec les autres Recommandations notées PC ou NC | 29 |
| LISTE/EXTRAIT DES TEXTES LÉGAUX OU DISPOSITIONS LÉGALES COMMUNIQUÉES PAR LA SUISSE (AVEC LIENS INTERNET) | 58 |
| QUATRIÈME RAPPORT DE SUIVI DE LA SUISSE EN VUE D'INTÉGRER LE PROCESSUS DE SUIVI BISANNUEL - RAPPORT COMPLÉTÉ PAR LA SUISSE..... | 60 |
| 3 ^{ÈME} RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE LA SUISSE: COMPLÉMENT AU "REPORT TEMPLATE" | 110 |
| ANNEXE À LA RECOMMANDATION 13 RELATIVE À L'EFFECTIVITÉ DU SYSTÈME DEDÉCLARATION D'OPÉRATIONS SUSPECTES | 121 |
| MISE À JOUR DES STATISTIQUES DU RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE LA SUISSE | 127 |

QUATRIÈME RAPPORT DE SUIVI DE LA SUISSE EN VUE D'INTÉGRER LE PROCESSUS DE SUIVI BISANNUEL

Note du Secrétariat

Sujets pour discussion et décision : décider si la Suisse a pris des mesures suffisantes pour intégrer le suivi bisannuel et, si cela est le cas, demander qu'un rapport de suivi bisannuel soit produit dans deux ans (octobre 2011).

I. Introduction

1. Ce document consiste à présenter à la Plénière le quatrième rapport de suivi de la Suisse. Il inventorie les progrès faits par la Suisse pour corriger les lacunes identifiées dans son troisième rapport d'évaluation mutuelle (REM) et analyse la question de savoir si la Suisse peut ne plus faire l'objet d'un suivi régulier (« regular follow-up ») mais d'une obligation de mise à jour bisannuelle « biennial update ».

2. Le REM de la Suisse a été adopté par la Plénière en octobre 2005. Dans ce cadre, les Recommandations 5 et 13 ainsi que la Recommandation Spéciale IV, qui constituent des recommandations principales (« core recommendations ») ont été notées « partiellement conforme », ce qui avait justifié l'application à la Suisse du processus de suivi régulier. Dans ce cadre, la Suisse a présenté un premier rapport de suivi en octobre 2007¹, un deuxième en octobre 2008² et un troisième en juin 2009³.

3. Ce document tient compte des procédures d'évaluation mutuelle telles qu'adoptées par la Plénière du GAFI en octobre 2008 et février 2009⁴. Les procédures exigent des pays évalués de prendre des mesures suffisantes pour justifier le passage du suivi régulier au processus de suivi bisannuel. Prendre des mesures suffisantes consiste pour un pays à avoir un système effectif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LAB/CFT) dans le cadre duquel il a mis en œuvre les recommandations (spéciales) suivantes à un niveau au moins équivalent à conforme (C) ou largement conforme (LC) (bien que ces recommandations ne fassent pas l'objet d'une nouvelle notation) : R.1, 3-5, 10, 13, 23, 26, 35-36 et 40 et RS.I-V. Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, la Suisse a été notée partiellement conforme (PC) et non-conforme (NC) en ce qui concerne les recommandations suivantes :

| |
|--|
| Recommandations principales ⁵ notées NC ou PC |
| R.5 (PC), R.13 (PC), RS.IV (PC) |
| Recommandations-clés ⁶ notées NC ou PC |
| RS.I (PC), RS.III (PC) |
| Autres Recommandations notées PC |
| R.8, R.12, R.14, R.16, R.17, R.22, R.29, RS.VII |
| Autres Recommandations notées NC |
| R.7, R.33, RS.IX |

¹ Cf. FATF/PLEN(2007)34.

² Cf. FATF/PLEN(2008)44.

³ Cf. FATF/WGEI(2009)28.

⁴ Processus et procédures de la troisième série d'évaluation mutuelle, para. 39 c), 40 et 41.

⁵ Les Recommandations principales sont les suivantes: R.1, R.5, R.10, R.13, RSII et RSIV.

⁶ Les Recommandations-clés sont les suivantes: R.3, R.4, R.23, R.26, R.35, R.36, R.40, RSI, RSIII et RSV.

4. Comme prévu dans les procédures d'évaluation mutuelle, la Suisse a communiqué au Secrétariat un rapport complet des progrès réalisés, accompagné d'informations complémentaires (lois et autres données permettant d'évaluer, dans une certaine mesure, l'effectivité) (cf. en annexe de ce rapport une liste des documents fournis). Le Secrétariat a analysé les progrès accomplis eu égard aux Recommandations 5 et 13 et aux Recommandations spéciales I, III et IV (recommandations principales et recommandations-clés) et aux autres recommandations notées PC et NC dans le REM. Un projet de rapport a été communiqué à la Suisse (y compris une liste de questions additionnelles), lui donnant l'occasion de communiquer des informations complémentaires et de faire part de commentaires. Au cours de ce processus, la Suisse a donné accès à toute l'information sollicitée.

5. Les procédures d'évaluation mutuelle décrivent cet exercice (demande d'intégrer le suivi bisannuel) comme un exercice qui, par nature, a vocation à être moins détaillé qu'un rapport d'évaluation mutuelle. Il consiste essentiellement à étudier les progrès accomplis en ce qui concerne les Recommandations (spéciales) qui ont été notées PC ou NC, ce qui signifie qu'une partie seulement du système de LAB/CFT est analysé. Cette analyse consiste particulièrement à étudier les principales lois et autres réglementations afin de vérifier la conformité matérielle des normes nationales avec la norme du GAFI. En évaluant si oui ou non le niveau de progrès réalisé est suffisant, l'effectivité est prise en compte dans la limite de ce que permet un contrôle sur pièces, et consiste essentiellement à considérer des statistiques et autres données communiquées par le pays. Il est également important de noter que les conclusions élaborées dans ce document ne préjugent pas des résultats des futures évaluations, en cela qu'elles sont basées sur des informations qui n'ont pas pu être vérifiées par le biais d'une visite sur place et qu'elles n'ont pas le caractère exhaustif des évaluations mutuelles.

II. Conclusion générale et recommandation faite à la Plénière

Recommandations principales (« core recommendations »)

6. **Recommandation 5.** La Suisse a pris toute une série de mesures visant à remédier aux lacunes identifiées dans le REM en lien avec la Recommandation 5. Bien que quelques lacunes demeurent, la Suisse a pris des mesures suffisantes visant à mettre en œuvre cette recommandation à un niveau équivalent à largement conforme.

7. **Recommandation 13 et Recommandation Spéciale IV.** Dans le cadre de ces recommandations, la Suisse a pris toute une série de mesures pour remédier aux lacunes identifiées dans le rapport d'évaluation. Il est pourtant à noter que les questions plus essentielles ayant trait à l'organisation structurelle (et donc à l'effectivité) de son système de déclaration des opérations suspectes n'ont pas été considérées. Néanmoins, la Suisse a pris des mesures globalement suffisantes lui permettant d'être à un niveau de conformité avec la Recommandation 13 et la Recommandation Spéciale IV équivalent à largement conforme.

Recommandations-clés (« key recommendations »)

8. **Recommandations Spéciales I et III.** La Suisse a renforcé son régime visant à mettre en œuvre la Recommandation Spéciale III (et de facto la Recommandations Spéciale I) mais pas à un niveau jugé satisfaisant.

Autres Recommandations

9. **Recommandations 7, 8, 12, 14, 16, 29 et Recommandations Spéciales VII et IX.** La Suisse a pris des mesures suffisantes en ce qui concerne les Recommandations suivantes : R.7, R.8, R.12, R.14, R.16,

R.29, RS.VII et RSIX. Pour toutes ces Recommandations, le niveau de conformité de la Suisse est jugé équivalent à largement conforme.

10. En ce qui concerne les recommandations 12 et 16, il convient de noter que la Suisse n'a pas étendu l'assujettissement de certaines des professions non financières aux obligations de la LBA (agents immobiliers dans certaines circonstances et commerçants de pierres précieuses). De plus, en ce qui concerne les avocats, notaires et autres professions juridiques et prestataires de services aux sociétés et trusts, l'assujettissement est réglé en fonction du critère d'intermédiation financière ; aussi les professions juridiques continuent à ne pas être assujetties à des obligations de LAB/CFT dans le cadre de la préparation d'actes relatifs à la création et gestion de sociétés et personnes morales (activités de conseil).

11. **Recommandations 17, 22 et 33.** La Suisse a pris de mesures visant à remédier aux lacunes identifiées en ce qui concerne les recommandations 17 et 22. Néanmoins, les nouvelles dispositions ne sont pas suffisantes pour assurer un niveau de conformité au moins équivalent à largement conforme. En ce qui concerne la Recommandation 33, les trois lacunes identifiées dans le REM n'ont pas été corrigées. Le niveau de conformité de la Suisse avec les recommandations 17, 22 et 33 n'est donc pas jugé équivalent à largement conforme.

Conclusion

12. La Suisse a pris des mesures suffisantes pour que son niveau de conformité avec les recommandations principales puisse être jugé équivalent à largement conforme. Par contre, les mesures prises pour se conformer aux Recommandations Spéciales I et III (en tant que recommandations-clés) ne sont pas suffisantes pour que la conformité de la Suisse avec ces recommandations soit jugée équivalente à largement conforme (il est à noter que les lacunes identifiées dans le cadre des deux recommandations sont identiques).

13. Les procédures d'évaluation mutuelle prévoient les conditions pour qu'un pays faisant l'objet d'un suivi régulier (« *regular follow-up* ») intègre le processus de suivi bisannuel. Celles-ci consistent à démontrer l'existence d'un système performant de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans le cadre duquel toutes les recommandations principales et les recommandations-clés sont mises en œuvre à un niveau équivalent à conforme ou largement conforme (bien que le processus ne prévoit pas d'attribuer de nouvelles notations de conformité). Néanmoins, la Plénière dispose d'un degré de flexibilité en ce qui concerne les recommandations-clés dans le cas où un progrès substantiel a été accompli pour se conformer aux autres recommandations notées partiellement conformes ou non-conformes.

14. Dans le REM, 11 recommandations (sans compter les recommandations principales et les recommandations-clés) ont été notées partiellement conformes ou non-conformes. Le niveau de conformité de la Suisse est jugé équivalent à largement conforme pour 8 de ces autres recommandations (R.7, R.8, R.12, R.14, R.16, R.29, RS.VII et RSIX). Pour deux recommandations restantes (R.17 et 22), la Suisse a pris des mesures positives visant à corriger les lacunes identifiées dans le REM, même si elles ne sont pas jugées suffisantes. En ce qui concerne la Recommandation 33, les trois lacunes identifiées dans le REM n'ont pas été corrigées (pour ce qui est de la question de la transparence des actions au porteur, plusieurs mesures ont été envisagées mais sans succès).

15. Globalement, la Suisse a pris de nombreuses initiatives depuis 2005 visant à renforcer son régime de LAB/CFT, y compris en amendement sa loi anti-blanchiment et en renforçant les mesures préventives ainsi que sa structure de contrôle des marchés financiers. Ainsi, il est recommandé que la Plénière use de la flexibilité que lui offrent les procédures d'évaluation mutuelle et intègre la Suisse au suivi bisannuel dans la perspective de soumettre un rapport de suivi bisannuel dans deux ans (octobre 2011).

III. Présentation générale des mesures prises par la Suisse depuis l'adoption du REM

Général

16. La Suisse a adopté une série de mesures visant à renforcer sa conformité avec les Recommandations du GAFI. Cela a nécessité l'adoption de mesures au niveau de la loi et des ordonnances, mais également au niveau des règlements des organismes d'autorégulation. Voici un récapitulatif des principaux textes entrés en vigueur:

| Objet | Entrée en vigueur / publication au RO | Commentaires |
|--|--|---|
| Au niveau de la loi | | |
| Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr) (RS 142.20) | 1 ^{er} janvier 2008 RO 2007 5437 | Le <u>trafic illicite de migrants</u> est devenu une infraction préalable au blanchiment d'argent avec l'entrée en vigueur de l'article 116, alinéa 3 LEtr au 1 ^{er} janvier 2008. |
| Arrêté fédéral du 5 octobre 2007 portant approbation de deux traités de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle et modification de la loi sur le droit d'auteur | 1 ^{er} juillet 2008 RO 2008 2497 | Introduit un nouvel alinéa 2 à l'article 67 de la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins. Le <u>piratage de produits</u> par métier est devenu de ce fait une infraction préalable au blanchiment d'argent. |
| Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la mise en oeuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière | 1 ^{er} février 2009 RO 2009 361 | Modifie les lois suivantes: <ul style="list-style-type: none"> - Code pénal suisse (<u>falsification de marchandises</u> par métier: art. 155, ch. 2 [nouvelle infraction préalable] et droit de communication exclusivement au MROS: art. 305^{ter}, al. 2); - Loi sur le droit pénal administratif (<u>contrebande</u> [escroquerie fiscale qualifiée]: art. 14, al. 4 [nouvelle infraction préalable]); - Loi sur l'entraide pénale internationale (entraide pénale internationale en cas de contrebande: art. 3, al. 3); - Loi sur le blanchiment d'argent; - Loi sur les douanes (art. 95, al. 1^{bis}: habilitation expresse de l'administration des douanes de soutenir la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme). |
| Au niveau des ordonnances | | |
| Ordonnance de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) du 24 octobre 2006 sur la lutte contre le blanchiment d'argent (OBA OFAP) RS 955.032 | 1 ^{er} janvier 2007 RO 2006 4413 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abroge l'ordonnance de l'OFAP du 30 août 1999 sur la lutte contre le blanchiment. ▪ A été renommée "Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) du 24 octobre 2006 sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme dans le domaine des assurances privées (OBA-FINMA 2)" à compter du 1^{er} janvier 2009. |

| Objet | Entrée en vigueur / publication au RO | Commentaires |
|--|---|--|
| <p>Ordonnance de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) du 12 juin 2007 concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (OBA CFMJ)</p> <p>RS 955.021</p> | <p>1^{er} juillet 2007 RO 2007 2955</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abroge l'ordonnance de la CFMJ du 28 février 2000 concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. ▪ Certaines dispositions ne sont entrées en vigueur que le 1^{er} janvier 2008. |
| <p>Modification du 20 décembre 2007 de l'Ordonnance de la Commission fédérale des banques (CFB) du 18 décembre 2002 en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (OBA-CFB)</p> <p>RS 955.022</p> | <p>1^{er} juillet 2008 RO 2008 2017</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Parmi les modifications, extension de l'ordonnance à la lutte contre le financement du terrorisme, d'où une modification du titre: Ordonnance de la CFB en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. ▪ Les intermédiaires financiers ont eu jusqu'au 1^{er} janvier 2009 pour se conformer aux exigences prévues aux articles 7 et 15 de l'ordonnance. ▪ A été renommée "Ordonnance de la FINMA 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 (OBA-FINMA 1)" à compter du 1^{er} janvier 2009. |
| <p>Ordonnance de la FINMA du 6 novembre 2008 sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme dans les autres secteurs financiers (OBA-FINMA 3)</p> <p>RS 955.033.0</p> | <p>1^{er} janvier 2009 RO 2008 5313</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abroge l'ordonnance de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent du 10 octobre 2003 concernant les obligations des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis (OBA AdC). ▪ Certaines dispositions ne sont entrées en vigueur qu'en même temps que la Loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI, soit le 1^{er} février 2009. ▪ Les intermédiaires financiers ont eu jusqu'au 1^{er} juillet 2009 pour mettre en œuvre l'article 13 de l'ordonnance (RS VII). |
| <p>Ordonnance du 11 février 2009 sur le contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide</p> <p>RS 631.052</p> | <p>1^{er} mars 2009 RO 2009 709</p> | <p>Mise en œuvre de la Recommandation spéciale IX.</p> |

| Objet | Entrée en vigueur / publication au RO | Commentaires |
|---|---------------------------------------|---|
| Au niveau des organismes d'autorégulation | | |
| Règlement de l'Organisme d'autorégulation de l'Association Suisse d'Assurances pour la lutte contre le blanchiment d'argent du 28 décembre 2007, OA-ASA (avec modification du 30 juin 2008) www.svv.ch | 1 ^{er} janvier 2008 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ A été approuvé par les membres de l'Association en votation par correspondance du 18 juillet 2008 et décision de l'OFAP du 11 janvier 2008 et du 29 août 2008. Il est entré en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2008. ▪ Remplace dès le 1^{er} janvier 2008 le Règlement du 8 novembre 2000. ▪ Les entreprises d'assurance étaient tenues d'adapter leurs règlements aux nouvelles dispositions dans les 12 mois suivant l'entrée en vigueur du Règlement, soit jusqu'au 31 décembre 2008. |
| Convention du 7 avril 2008 relative à l'obligation de diligence des banques (CDB 08) www.swissbanking.org | 1 ^{er} juillet 2008 | Les nouvelles dispositions du ch. 14 (vérification de l'identité de la personne qui établit la relation d'affaires et prise de connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager le cocontractant) et du ch. 15, al. 2 (vérification de l'identité de sociétés en constitution) sont entrées en vigueur le 1 ^{er} juillet 2009. |

Informations relatives à la mise en œuvre des nouvelles mesures

17. Certains changements importants apportés au système de LAB/CFT sont les suivants :

- *Nouvelles infractions préalables au blanchiment d'argent* : le droit suisse connaît trois nouvelles catégories d'infractions préalables: le trafic illicite de migrants depuis le 1^{er} janvier 2008, le piratage de produits et la contrefaçon de produits depuis le 1^{er} juillet 2008, respectivement le 1^{er} février 2009, et la contrebande depuis le 1^{er} février 2009.
- *La création d'une nouvelle autorité de surveillance des marchés financiers*. La loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LFINMA) est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009. Cette loi vise à placer la surveillance étatique des banques, entreprises d'assurance, bourses, négociants en valeurs mobilières et autres intermédiaires financiers sous l'égide d'une autorité unique en Suisse. Les trois anciennes autorités de surveillance dans ces domaines, c'est-à-dire la Commission fédérale des banques (CFB), l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (AdC), ont ainsi été réunies au sein de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). L'objectif de cette nouvelle organisation institutionnelle est notamment de renforcer la surveillance des marchés financiers. La Suisse a également pris des mesures pour renforcer son système de sanctions.
- *Recommandation Spéciale VII*. Nouvelles mesures visant à corriger les lacunes dans le cadre de la RS.VII.
- *Recommandation Spéciale IX*. La Suisse a mis en œuvre un système de renseignement sur demande (système de communication). La LF du 3 octobre 2008 a tout d'abord introduit un nouvel al. 1bis à l'art. 95 de la loi sur les douanes (LD) afin d'habiliter expressément l'Administration fédérale des douanes (AFD) à soutenir la lutte contre le blanchiment d'argent et

le financement du terrorisme dans le cadre de ses tâches. La mise sur pied du système de renseignement sur demande a ensuite été concrétisée au niveau d'une ordonnance du Conseil fédéral. En effet, en vertu de l'art. 130 LD, c'est le Conseil fédéral qui est compétent pour l'exécution de la LD. L'ordonnance sur le contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide est entrée en vigueur le 1er mars 2009.

- *Mesures préventives.* Des mesures additionnelles ont été notamment prises en matière de CDD et de nouvelles mesures traitent également des obligations afférentes aux relations de correspondant bancaire. Le secteur des assurances et celui des intermédiaires financiers sont désormais soumis à des obligations de LAB/CFT en ce qui concerne leurs succursales et filiales.
- *Autres mesures.* La Suisse indique avoir pris des mesures additionnelles notamment dans les domaines suivants : personnes politiquement exposées (R.6), tiers et Apporteurs d'Affaires (R.9), contrôle interne et conformité (R.15) et banques fictives (R.18).

IV. Analyse des mesures prises en rapport avec les Recommandations principales (« core recommendations »)

Recommandation 5 – notation PC

R.5 – lacune 1 (comptes sous de faux noms et comptes numérotés - des mesures complémentaires devraient être envisagées afin de parvenir à l'identification systématique des possesseurs de livrets d'épargne au porteur et à la suppression de ces instruments)

18. Le REM soulevait la question des livrets d'épargne au porteur et l'absence de mesures suffisantes pour identifier systématiquement les possesseurs de tels livrets. La nouvelle CDB 08 (*Convention relative à l'obligation de diligence des banques* entrée en vigueur le 1er juillet 2008, cf. Annexe 2⁷), rappelle, d'une part, l'interdiction d'établir de nouveaux livrets d'épargne au porteur et prévoit, d'autre part, l'annulation des livrets d'épargne au porteur existants lors de la première présentation physique. La CDB 08 prévoit également que l'identité de la personne qui effectue des retraits doit être vérifiée et qu'aucun dépôt supplémentaire n'est autorisé (art. 2, ch. 5 CDB 08). Les autorités suisses indiquent que la notion de retraits doit être comprise dans une acception large et que sont compris les opérations en espèce, les transferts, etc. En attendant la révision de la CDB, la Suisse indique que l'ASB (Association Suisse des Banquiers) avait recommandé à ses membres (circulaire n°7443 du 20 décembre 2005), de bloquer à l'interne les avoirs déposés sur les livrets d'épargne au porteur en vue de les convertir en d'autres types de produits d'épargne libellés au nom du cocontractant et de sensibiliser simultanément les employés de banque à cette problématique. Dans l'intervalle, les autorités suisses indiquent qu'un nombre important de livrets d'épargne au porteur a ainsi été transformé. Ainsi, entre juillet 2005 et mars 2008, le volume des livrets au porteur a diminué de moitié. La CFB a requis des banques de lui fournir chaque année (1ère échéance au 30 juin 2008) un rapport faisant état de l'avancement de leur action. Les mesures prises pour corriger cette lacune semblent aller dans le bon sens même si le délai prévu pour l'abrogation de ces livrets n'est pas clairement défini dans la nouvelle disposition de la CDB. A titre positif, la Suisse indique une certaine proactivité des banques en la matière.

R.5 – lacune 2 (comptes sous de faux noms et comptes numérotés - concernant le secteur des assurances privées, le fait que des clarifications complémentaires soient requises lorsqu'un client demande l'enregistrement de son contrat sous un faux nom est manifestement insuffisant)

⁷ Le REM considère que la CDB contient des obligations pouvant être qualifiées « d'autres moyens contraignants ». Sont soumis à la Convention, les banques, les négociants en valeurs mobilières adhérents et tous leurs comptoirs situés en Suisse, mais non pas leurs succursales, représentations et filiales à l'étranger.

19. Le REM soulevait également la question de l'existence de contrats sous de faux noms ou des noms d'emprunt dans le secteur des assurances privées et recommandait expressément l'interdiction d'enregistrer des contrats d'assurance-vie dans ces conditions (cf. §486 et 487 du rapport). L'article 15 de l'Ordonnance 2 de la FINMA sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme dans le domaine des assurances privées (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007) prévoit que l'entreprise d'assurance doit procéder à des clarifications particulières lorsque l'arrière-plan économique d'une affaire ou les intérêts des ayants droit ne sont pas clairs ou plausibles, ou que la conclusion du contrat semble inhabituelle, notamment si le cocontractant demande une discrétion dépassant ce qui est habituel dans la branche. La notion de « discrétion dépassant ce qui est habituel dans la branche » n'est plus définie dans la nouvelle mouture de l'Ordonnance. Celle-ci ne fait en effet plus explicitement référence, à titre d'exemples, aux contrats qui ne sont pas introduits dans la banque de donnée, ou qui y sont introduits sous un nom d'emprunt ou un numéro. Les autorités suisses indiquent qu'en application de l'art. 3 LBA et de l'art. 4 de l'OBA-FINMA 2, le cocontractant est toujours identifié et qu'une demande de discrétion particulière de la part du client implique que l'entreprise d'assurance procède à des clarifications complémentaires, le client ayant toutefois été dûment identifié précédemment. Elles précisent que l'utilisation d'un numéro à la place du nom du client se fait uniquement dans les communications internes, l'ensemble des organes de contrôle de l'assurance (audit interne et externe, responsable du contrôle de la LCB/FT) ayant un accès illimité à la liste des noms des clients. Les conditions de tenue de ces contrats mériteraient pourtant d'être explicitées, notamment l'obligation de mettre à disposition du responsable de contrôle de LCB/FT les données d'identification des titulaires de ces contrats (comme pour les comptes numérotés où la norme GAFI exige des institutions financières l'obligation de les administrer de façon à pouvoir respecter intégralement les normes anti-blanchiment). Sur la base des informations communiquées, il semble que la lacune identifiée dans le REM a été corrigée même si les conditions dans lesquelles les contrats d'assurance sous de faux noms ou des noms d'emprunt doivent être administrés devraient être plus explicites.

R.5 – lacune 3 (situations dans lesquelles le client doit être identifié - une banque peut ne pas procéder à l'identification du client s'il existe des indices de tentative de blanchiment de capitaux, si elle refuse de réaliser l'opération ou d'établir la relation d'affaires)

20. Lors de l'adoption du REM, une disposition de la CDB 03 (datant de 2003) dispensait totalement les institutions bancaires de procéder à l'identification du client en cas d'indices de tentative de blanchiment de capitaux, dès lors que ces institutions refusaient l'opération ou l'établissement de la relation d'affaires. Cette disposition a été supprimée lors de la révision de la CDB et ne figure ainsi plus dans la CDB 08. Cette lacune a été corrigée en accord avec les conclusions du REM.

R.5 – lacunes 4 et 6 (identification des personnes morales et constructions juridiques – (i) dans le secteur des intermédiaires financiers non bancaires soumis au contrôle de l'AdC ou d'un OAR, l'identification des personnes morales et constructions juridiques n'inclut pas explicitement l'identification des personnes agissant au nom de la personne morale ou de la construction juridique. Pour les banques, cette mesure n'est pas non plus systématique ; (ii) en outre, aucune disposition spécifique n'impose explicitement aux intermédiaires financiers de prendre connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager le client, bien que ceci semble résulter de la pratique)

21. Le REM indique qu'au moment de son adoption, dans le secteur des intermédiaires financiers non bancaires soumis au contrôle de l'AdC⁸ ou d'un OAR (organisme d'autorégulation), l'identification des personnes morales et constructions juridiques n'incluait pas explicitement l'identification des personnes agissant au nom de la personne morale ou de la construction juridique et que pour les banques,

⁸ L'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (AdC) a été intégrée depuis le 1^{er} janvier 2009 à la FINMA.

cette mesure n'était pas non plus systématique. De plus, aucune disposition spécifique n'imposait explicitement aux intermédiaires financiers de prendre connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager le client, bien que ceci semble résulter de la pratique. L'article 3, al. 1 de la LBA sur l'identification des personnes physiques agissant au nom d'une personne morale (en vigueur depuis le 1er février 2009) prévoit que « l'intermédiaire financier [bancaire ou non bancaire] doit prendre connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager le cocontractant et vérifier l'identité des personnes qui établissent la relation d'affaires au nom de la personne morale ». En ce qui concerne les intermédiaires financiers non bancaires soumis au contrôle de la FINMA, l'article 6, al. 3 de l'OBA-FINMA 3 prévoit que l'intermédiaire financier doit vérifier l'identité de la personne qui établit la relation d'affaires au nom du cocontractant. S'agissant du domaine bancaire, une disposition sur l'identification de la personne établissant la relation d'affaires au nom d'une personne morale a également été introduite dans la CDB 08 (art. 2, ch. 14, al. 1 et 2). Une disposition équivalente s'applique au cas des trusts (le trustee doit confirmer qu'il est autorisé à établir la relation d'affaires au nom du trust auprès de la banque (ch. 15 de la CDB 08). L'OBA-FINMA 3 (art. 6, al. 4) et la CDB 08 (art. 2, ch. 14, al. 3) contiennent également une disposition expresse imposant de prendre connaissance des pouvoirs d'engager la personne morale. Dans ce domaine, les recommandations du REM ont été suivies.

R.5 – lacune 5 (identification des personnes morales et constructions juridiques - dans le secteur des assurances, l'OBA-OFAP ne requiert l'identification des représentants des personnes morales que lorsque celles-ci n'ont pas leur siège en Suisse)

22. Le REM indiquait également que, dans le secteur des assurances, selon une disposition de l'ordonnance de l'Office fédéral des assurances privées⁹, l'identification des représentants des personnes morales ne s'appliquait que lorsque celles-ci n'avaient pas leur siège en Suisse. Cette disposition a été maintenue dans l'OBA-FINMA 2 (article 6.3). La nouvelle obligation introduite à l'art. 3, al. 1 de la LBA (cf. supra) s'applique également dans le secteur des assurances (les institutions d'assurance sont couvertes, cf. article 2c) et vaut de manière générale indépendamment du fait que le siège de la personne morale soit en Suisse ou à l'étranger ou que la société soit ou non inscrite au registre du commerce. Les autorités suisses indiquent que l'art. 3, al. 1 LBA prime sur toute disposition contraire d'une ordonnance et qu'il est prévu d'adapter prochainement l'ordonnance sur ce point. Les autorités suisses indiquent que la FINMA a rendu attentifs les organismes d'autorégulation et les intermédiaires financiers des devoirs de diligence plus sévères contenus dans la révision de la LBA, y compris des devoirs susmentionnés concernant les personnes morales. Elle a souligné que ces devoirs sont entrés en vigueur le 1er février 2009 et les a invités à mettre en œuvre dans les meilleurs délais, mais au plus tard jusqu'au 30 juin 2009, les mesures organisationnelles nécessaires pour assurer le respect de ces devoirs de diligence (adaptation des systèmes informatiques, formation de leur personnel, mise à jour des directives internes, mise à jour des contrats d'agence, etc.). La Suisse indique également que, dans ses courriers à l'OA-ASA et aux assurances-vie, la FINMA a souligné le fait que les devoirs de diligence inscrits à l'art. 3, al. 1 LBA, applicables dès le 1er février 2009, sont plus étendus que ce qui était prévu à l'art. 6, al. 3 OBA-FINMA 2 et qu'une modification de l'OBA-FINMA 2 sur ce point est prévue prochainement.

23. Si techniquement la lacune susmentionnée a été corrigée via une nouvelle disposition introduite dans la LBA, les autorités suisses devraient s'assurer que les dispositions des ordonnances de la FINMA complètent sans contredire les obligations prévues dans la loi. En cas de contradiction, les autorités devraient réviser au plus vite les dispositions des ordonnances afin de s'assurer de la mise en œuvre effective des nouvelles dispositions de la LBA (même si le fait de sensibiliser les intermédiaires financiers à l'existence des nouvelles dispositions est positif).

⁹ L'OFAP a été depuis intégré à la FINMA et l'ordonnance d'origine (OBA-OFAP) a été remplacée par l'OBA-FINMA 2.

R.5 – lacune 7 (identification des bénéficiaires effectifs - les bénéficiaires effectifs des organismes à but non lucratif devraient être plus systématiquement identifiés)

24. Aucune mesure n'a été prise pour corriger cette lacune. La Suisse indique que la remarque relevée au tableau 3 du REM¹⁰ est maintenue sur la base des précisions suivantes: en droit suisse les organismes à but non lucratifs (c'est-à-dire les fondations, y compris fondations de famille, et les associations) sont des personnes morales soumises au régime ordinaire d'identification des personnes morales selon les dispositions applicables de la LBA et des ordonnances pertinentes. Par ailleurs, lorsque ces organismes ne se tiennent pas exclusivement à leurs buts statutaires, ils sont soumis au régime particulier et plus strict applicable aux sociétés de domicile (cf. art. 17 al. 2 OBA FINMA 3; art. 4 al. 2 CDB08). Ainsi, aux yeux des autorités suisses, aucune lacune n'existe en ce qui concerne l'identification des organismes à but non lucratif.

R.5. – lacune 8 (identification des bénéficiaires effectifs –le fait que les sociétés anonymes de droit suisses peuvent émettre des actions au porteur et qu'aucune mesure n'est actuellement en vigueur pour assurer la transparence de leur actionnariat – en dehors du cas où il s'agit de sociétés cotées en bourse – a inévitablement pour conséquence de ne pas permettre aux intermédiaires financiers de vérifier qui sont les personnes qui contrôlent ou possèdent la personne morale)

25. Aucune mesure n'a été prise pour corriger cette lacune.

R.5. – lacune 9 (informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires - une obligation d'application générale à charge des intermédiaires financiers d'identifier l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires souhaitée par le client n'est pas prévue)

26. L'article 6, al. 1 de la LBA prévoit désormais que l'intermédiaire financier est tenu d'identifier l'objet et le but de la relation d'affaires souhaitée par le cocontractant. L'étendue des informations à collecter est fonction du risque que représente le cocontractant. L'article 6, al. 2 de la LBA prévoit que l'intermédiaire financier doit clarifier l'arrière-plan économique et le but de la transaction ou d'une relation d'affaires dans les hypothèses suivantes : (1) la transaction ou la relation d'affaires paraissent inhabituelles, sauf si leur légalité est manifeste ; (2) des indices laissent supposer que des valeurs patrimoniales proviennent d'un crime, qu'une organisation criminelle exerce un pouvoir de disposition sur ces dernières ou qu'elles servent au financement du terrorisme.

27. L'OBA-FINMA 3 (article 25.1) prévoit également une obligation de clarification de l'objet et du but de la relation d'affaires. Les autorités suisses indiquent que la FINMA a rendu attentifs les OARs et les intermédiaires financiers que ce devoir de diligence est formellement entré en vigueur le 1er février 2009. Les onze OARs du secteur non bancaire ont eu jusqu'au 30 avril 2009 pour soumettre à la FINMA pour approbation leurs règlements mis à jour.

28. La Recommandation 5 du GAFI (critère 5.6) prévoit que les institutions financières devraient être tenues d'obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires. Comme recommandé dans le REM, la Suisse a adopté une obligation générique pour les intermédiaires financiers d'identifier l'objet et le but de la relation d'affaires souhaitée par le cocontractant (article 6.1 de la LBA). Le deuxième alinéa de l'article 6 (qui existait au moment de l'adoption du REM) a été maintenu. L'al. 2 de l'art. 6 LBA est une obligation spécifique de procéder à des clarifications supplémentaires pendant toute la

¹⁰ « La Suisse conteste le §494 du REM consacrée aux organismes à but non lucratif, et la mention correspondante dans le tableau de notation, qui résultent d'une interprétation erronée de la réglementation suisse ».

durée de la relation d'affaire lorsque la relation d'affaires ou la transaction présente des risques accrus¹¹. L'étendue des clarifications complémentaires à effectuer est précisée dans les ordonnances d'exécution (art. 17 OBA-FINMA 1, art. 16 OBA-FINMA 2, art. 29 OBA-FINMA 3). La lacune identifiée dans le REM a été corrigée.

R.5. – lacune 10 (mesures de vigilance réduite ou simplifiée à l'égard des risques faibles - le risque réduit attaché par la réglementation suisse à l'ouverture de comptes destinés à la libération du capital dans le cadre de la fondation ou de l'augmentation du capital d'une société anonyme ou d'une société à responsabilité limitée n'apparaît pas démontré)

29. Lors de la révision de la CDB en 2008, l'exception à la vérification formelle de l'identité du cocontractant qui était prévue à l'art. 2, ch. 18, let. c. de la CDB 03 en cas d'ouverture d'un compte destiné à la libération du capital-actions, lors de la fondation ou d'une augmentation de capital d'une société anonyme ou d'une société à responsabilité limitée, a été supprimée. La lacune identifiée dans le REM a été corrigée.

R.5 – lacune 11 (mesures de vigilance réduite ou simplifiée à l'égard des risques faibles - dans le secteur des assurances, le fait qu'une personne physique est de notoriété publique ne devrait pas pouvoir être considéré comme indicateur d'un risque réduit)

30. Dans le secteur des assurances, le rapport d'évaluation recommande la suppression de l'exemption d'identification du cocontractant lorsque ce dernier est une personne physique de notoriété publique. Des dispositions spécifiques relatives aux personnes politiquement exposées (PPE) ont été introduites dans la nouvelle ordonnance de l'OFAP, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 (renommée OBA-FINMA 2 depuis le 1^{er} janvier 2009). Les PPE sont désormais définies à l'art. 3, al. 1 OBA-FINMA 2. Dans la mesure où une relation d'affaires est établie avec de telles personnes, l'entreprise d'assurance doit procéder à des clarifications particulières, la relation d'affaires étant réputée comporter des risques accrus (art. 15, let. e OBA-FINMA 2). L'OBA-FINMA 2 ne prévoit aucune exception permettant de considérer les personnes physiques de notoriété publique comme étant des risques réduits. Le règlement de l'OA-ASA pour la lutte contre le blanchiment d'argent a également été révisé et l'exception à l'obligation de vérifier l'identité lorsque le cocontractant est une personne physique de notoriété publique a été abrogée avec effet au 1^{er} janvier 2008. L'art. 13, al. 4 du règlement précise en outre que les relations d'affaires avec des PPE sont dans tous les cas considérées comme relations d'affaires comportant un risque accru. Les personnes physiques de notoriété publique ne peuvent ainsi plus constituer des risques réduits, ce qui répond à la recommandation faite dans le REM.

R.5. – lacune 12 (absence de conformité satisfaisante aux obligations de vigilance à l'égard des nouveaux clients - dans le secteur des intermédiaires financiers non bancaires et celui des assurances, les établissements qui renoncent à réaliser une opération ou à nouer une relation d'affaires en raison de l'impossibilité d'identifier le client ou les ayants droit économiques ne sont pas tenus de procéder à une déclaration de soupçon auprès du MROS)

31. Le nouvel art. 9, al. 1, let. b de la LBA étend l'obligation de communiquer aux situations dans lesquelles les négociations visant à établir une relation d'affaires sont interrompues avant l'ouverture

¹¹ Le Message explicatif sur la mise en œuvre des recommandations révisées au GAFI du 15 juin 2007 précise à cet effet : "(...) afin d'inscrire dans une base légale formelle la pratique en vigueur selon laquelle l'intermédiaire financier récolte des informations sur l'objet et le but de la relation d'affaires, une nouvelle disposition a été créée prévoyant que l'intermédiaire financier est tenu d'identifier l'objet et le but de la relation d'affaires souhaitée par le cocontractant. Cette norme complétera l'obligation particulière de clarification prévue à l'art. 6 LBA dans les cas où la transaction ou la relation d'affaires paraissent inhabituelles ou que des indices laissent supposer que des valeurs patrimoniales proviennent d'un crime ou qu'une organisation criminelle exerce un pouvoir de disposition sur ces dernières".

proprement dite de cette relation. La nouvelle disposition contenue dans la LBA corrige la lacune identifiée dans le REM.

R.5. – lacune 13 (absence de conformité satisfaisante aux obligations de vigilance dans le cadre de relations d'affaires existantes - il n'y a pas de dispositions spécifiques applicables aux entreprises d'assurance dans l'hypothèse où elles ne peuvent pas procéder au renouvellement de l'identification d'un client ou d'un ayant droit économique)

32. Aucune mesure spécifique n'a été adoptée dans ce domaine. Les autorités suisses indiquent que lorsque les mesures imposées par l'art. 14 OBA-FINMA 2 (renouvellement de la vérification de l'identité du cocontractant ou de l'identification de l'ayant droit économique) demeurent infructueuses, l'entreprise d'assurance attend le moment de la fin du contrat - soit avant le versement de la prestation - pour se procurer les informations nécessaires et pour procéder, le cas échéant, à une communication de soupçons selon l'art. 9 LBA. Ceci est susceptible de retarder très fortement le moment de la déclaration de soupçon, et de porter ainsi préjudice à l'efficacité de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et n'est pas conforme au critère 5.16 de la Méthodologie qui impose aux institutions financières dans le cas où l'identification ou la vérification n'est pas possible au cours de la relation d'affaires, de mettre un terme à la relation d'affaires (et non d'attendre la fin du contrat) et d'envisager de faire une déclaration d'opération suspecte. La lacune telle que soulignée dans le REM n'a pas été corrigée comme recommandé dans le rapport.

R.5 – lacune 14 (clients existants dans le secteur des assurances, l'effet non rétroactif de l'ensemble des obligations de vigilance en ce qui concerne tous les contrats conclus avant le 1er avril 1999 n'est pas conforme aux exigences relatives à l'application des obligations de vigilance aux clients existants)

33. L'art. 32, al. 1 de l'OBA-FINMA 2 prévoit désormais que les dispositions de cette ordonnance s'appliquent aux rapports contractuels existants lors de son entrée en vigueur (1^{er} janvier 2007). Par conséquent, toutes les obligations de l'ordonnance, y compris les obligations de diligence, sont également applicables à tous les contrats existants conclus avant le 1^{er} janvier 2007. Toutes les relations d'affaires existantes se voient appliquer les obligations de diligence prévues dans l'OBA-FINMA 2. La nouvelle disposition contenue dans l'OBA-FINMA 2 corrige ainsi la lacune identifiée dans le REM.

Recommandation 5, conclusion

34. La Suisse a adopté une série de mesures visant à remédier à la majorité des lacunes identifiées dans le REM en rapport avec la Recommandation 5. Ceci est notamment le cas en ce qui concerne : (1) les situations dans lesquelles le client doit être identifié ; (2) l'identification des personnes morales et constructions juridiques ; (3) les informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires ; (4) les mesures de vigilance réduite ou simplifiée à l'égard des risques faibles et (5) les mesures de vigilance à l'égard des nouveaux clients. Par contre, il s'avère que des mesures n'ont pas été prises en réponse à certaines recommandations du rapport d'évaluation. Ceci est le cas en matière d'identification des bénéficiaires effectifs des sociétés anonymes émettant des actions au porteur ainsi que de l'identification des bénéficiaires effectifs des organismes à but non lucratif (ce dernier point étant par ailleurs contesté par la Suisse¹²). Une lacune d'ordre plus mineur a été aussi identifiée (cf. 32 supra).

35. Globalement, les lacunes de la Suisse en lien avec la Recommandation 5 ont été résolues à un niveau suffisant même si la Suisse devrait prendre les mesures adéquates pour corriger les lacunes restantes. En conclusion, la Suisse a pris des mesures suffisantes visant à mettre en œuvre la Recommandation 5 à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

¹² Cf. Tableau 3 du REM (2005).

Recommandation 13 & Recommandation Spéciale IV – notation PC***R.13 et RS.IV – lacune 1 (la LBA ne prévoit pas explicitement l'obligation d'effectuer une DOS dans les cas de fonds liés au terrorisme (même si l'OBA-CFB a introduit pour les banques une telle obligation)***

36. L'obligation de communiquer les indices de financement du terrorisme existait au moment de l'adoption du REM mais elle reposait uniquement sur l'interprétation de l'art. 9 de la LBA qui stipule que les valeurs provenant d'une organisation criminelle (ce qui inclut les organisations terroristes) doivent faire l'objet d'une communication. La LBA (article 9, al. 1, let. a 4) prévoit désormais expressément l'obligation d'effectuer une déclaration d'opération suspecte dans les cas de fonds liés au terrorisme (article 260^{quinquies}, al.1 du Code Pénal). La lacune identifiée dans le REM a été corrigée.

R.13 – lacune 2 (l'obligation de transmettre une déclaration d'opération suspecte s'applique aux fonds qui sont le produit de certaines – mais pas toutes- infractions sous-jacentes telles que définies aux termes de la Recommandation 1)

37. Le REM relevait, en relation avec la Recommandation 1, que sur la base de la liste des catégories désignées d'infractions telles que définies dans les 40 Recommandations, quatre catégories n'étaient pas encore couvertes en droit suisse. Trois catégories sur les quatre le sont désormais. Ainsi, constituent des infractions préalables au blanchiment d'argent: (1) le trafic illicite de migrants depuis l'entrée en vigueur le 1er janvier 2008 de l'art. 116, al. 3 de la loi fédérale sur les étrangers; (2) le piratage de produits par métier depuis l'entrée en vigueur le 1er juillet 2008 de l'art. 67, al. 2 révisé de la loi sur le droit d'auteur (dans le cadre de la ratification par la Suisse de deux conventions de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle) et la contrefaçon de produits par métier depuis l'entrée en vigueur le 1er février 2009 de la modification de l'art. 155, ch. 2 du code pénal (CP) (falsification de marchandises) introduite par la LF du 3 octobre 2008;(3) la contrebande depuis l'entrée en vigueur le 1er février 2009 de l'art. 14, al. 4 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif (DPA; contrebande organisée ou escroquerie fiscale qualifiée) introduit par la LF du 3 octobre 2008.

38. En ce qui concerne la quatrième catégorie, à savoir les délits d'initiés et la manipulation de marchés, ces derniers ne constituent pas encore des infractions préalables au blanchiment d'argent telles que définies par le GAFI. Toutefois, le Conseil fédéral a mis sur pied à l'automne 2007 une commission d'experts en vue d'une révision des délits boursiers et règles sur les abus de marché, composée de représentants de l'administration et des autorités de surveillance, de praticiens et de scientifiques. Dans son rapport final du 29 janvier 2009 au chef du Département fédéral des finances, la commission d'experts propose de qualifier de crimes, et donc d'infractions préalables au blanchiment d'argent, les cas de délit d'initié et de manipulation de cours dit "qualifiés", c'est-à-dire lorsque l'auteur obtient un avantage pécuniaire considérable. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral a, le 1er juillet 2009, chargé le Département fédéral des finances d'élaborer un projet de loi relatif aux délits d'initiés et à la manipulation de cours en vue, notamment, d'élever ces infractions au niveau d'infractions préalables. Ce projet sera soumis à une consultation prévue à fin 2009.

R.13 – lacune 3 et RS.IV - lacune 2 (l'obligation de déclaration ne couvre pas pour les intermédiaires financiers autres que ceux soumis au contrôle de la CFB, les situations dans lesquelles les négociations sont interrompues avant l'ouverture proprement dite de la relation d'affaires (les cas de tentatives ne sont pas couverts)

39. La loi fédérale du 3 octobre 2008 a étendu matériellement l'obligation d'effectuer une déclaration d'opération suspecte en cas de rupture des négociations visant à établir une relation d'affaires à tous les intermédiaires financiers assujettis à la LBA en insérant cette obligation dans la LBA même. Ainsi, le nouvel art. 9, al. 1, let. b LBA étend l'obligation de communiquer aux situations dans lesquelles les

négociations visant à établir une relation d'affaires sont interrompues avant l'ouverture proprement dite de cette relation¹³. La lacune telle qu'identifiée dans le REM a été corrigée.

R.13 – lacune 4 et RS.IV – lacune 3 (le système de déclaration d'opérations suspectes pose de très sérieux problèmes d'effectivité (notamment : faiblesse du nombre des déclarations, association du blocage des fonds et de la déclaration ; co-existence d'une obligation et d'un droit de communication ; sanctions de l'obligation de déclaration pas toujours suffisamment dissuasives)

40. La Suisse a communiqué les informations et statistiques suivantes en réponses aux lacunes identifiées dans le REM:

a) faiblesse du nombre des déclarations

41. Les autorités indiquent que la Suisse a opté pour un système de déclaration caractérisé sur la qualité de l'annonce plutôt que la quantité. Notamment, la détection des transactions suspectes est principalement du ressort des intermédiaires financiers dans le cadre de l'évaluation des risques et ceux-ci ont développé au cours des années de nombreuses mesures permettant d'individualiser les risques et un système de suivi des relations d'affaires et des transactions en fonction des risques. Les autorités expliquent que le nombre important d'affaires transmises à la justice témoigne de la qualité des communications reçues des intermédiaires financiers.

Tableau 1. Communications transmises aux autorités de poursuite pénale

| Année | Total des communications | Communications transmises | En pourcent |
|-------|--------------------------|---------------------------|-------------|
| 2000 | 311 | 240 | 77% |
| 2001 | 417 | 380 | 91% |
| 2002 | 652 | 515 | 79% |
| 2003 | 863 | 661 | 77% |
| 2004 | 821 | 617 | 75% |
| 2005 | 729 | 505 | 69% |
| 2006 | 619 | 507 | 82% |
| 2007 | 795 | 629 | 79% |
| 2008 | 851 | 687 | 81% |

Tableau 2. Statistique des communications 2003 – 2008

| Intermédiaires financiers | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Banques | 302 | 340 | 293 | 359 | 492 | 572 |
| Entreprises de transfert de fonds | 460 | 391 | 348 | 164 | 231 | 185 |
| Fiduciaires (comptables) | 47 | 36 | 31 | 45 | 23 | 37 |
| Assurances | 8 | 8 | 9 | 18 | 13 | 15 |
| Avocats | 9 | 10 | 8 | 1 | 7 | 10 |
| Casinos | 8 | 2 | 7 | 8 | 3 | 1 |
| Gestionnaires de fortune | 18 | 13 | 18 | 6 | 8 | 19 |
| Autres intermédiaires financiers | 11 | 21 | 15 | 18 | 18 | 12 |

42. En ce qui concerne le nombre des déclarations, il semble qu'il se stabilise (780 déclarations en moyenne par an depuis 2003). Pour les années 2003 et 2008, la répartition en pourcentage du nombre de déclarations par type d'intermédiaire financier était la suivante :

¹³ Les autorités suisses précisent que la législation suisse autorise depuis longtemps déjà l'intermédiaire financier à adresser au MROS une communication fondée sur le droit de communiquer (art. 305ter CP) en cas de tentative de blanchiment puisque cette disposition s'applique également lorsqu'une relation n'est pas établie.

Tableau 3. Répartition en pourcentage du nombre de déclarations par type d'intermédiaire financier en 2003 et 2008

| Intermédiaires financiers | 2003 | 2008 |
|-----------------------------------|-------|-------|
| Banques | 35% | 67% |
| Entreprises de transfert de fonds | 53,5% | 21,8% |
| Fiduciaires (comptables) | 5% | 4,5% |
| Assurances | 1% | 2% |
| Avocats | 1% | 1,5% |
| Casinos | 1% | 0,2% |
| Gestionnaires de fortune | 2% | 2% |
| Autres intermédiaires financiers | 1,5% | 1% |

43. Le REM concluait que le nombre de déclarations de soupçons transmises au MROS apparaissait toujours faible eu égard à l'importance de la place financière suisse et de l'activité financière qui s'y déploie (par exemple, les gérants de fortune ont communiqué des opérations suspectes à treize occasions en 2004 et 19 en 2008, soit 1,5% du pourcentage total des communications en 2004 et 2% en 2008). Encore ce chiffre doit-il être modulé compte tenu du fait qu'il inclut un certain nombre de déclarations relevant du droit de communication au titre de l'article 305^{ter} al. 2 du Code Pénal et non de l'obligation de l'article 9 LBA (pour les banques par exemple, le ratio en 2008 a été comme suit : 572 déclarations au total dont 385 dans le cadre de l'article 9 LBA (soit 67%), 6 dans le cadre de l'article 24 OBA-CFB (tentative de blanchiment) soit 1% et 181 dans le cadre de l'article 305ter du CP soit 32%, cf. 11^{ème} rapport annuel du MROS). Ainsi, pour l'année 2008, les autorités suisses indiquent que 620 communications ont été effectuées dans le cadre de l'article 9 de la LBA (obligation de communiquer), ce qui demeure un chiffre relativement faible. Certes, 81% des déclarations sont ensuite transmises aux autorités de poursuite pénale.

44. Le rapport d'évaluation soulevait également les points suivants comme autant de facteurs impactant l'effectivité du système de déclarations d'opérations suspectes :

- une approche restrictive, voire dissuasive dans la loi de l'obligation de déclaration (notion de soupçon fondé¹⁴). La notion de « soupçon fondé » est maintenue dans la LBA (article 9);
- la moitié des déclarations de soupçons trouve son origine dans une information extérieure (médias, information des autorités de poursuite pénale ou de tiers, recours à des sources d'information publiques de type Reuters, Factiva, etc.). Cette tendance s'est maintenue ces dernières années (en 2008, 63% des déclarations ont trouvé leur origine dans une information extérieure). Le REM indiquait que l'usage qui était fait de la nature préventive de tout système de déclaration d'opérations suspectes semblait très limité et que le système de déclarations en place atteignait certaines limites d'importance. Ce commentaire semble toujours être d'actualité même si la Suisse conteste ces conclusions (elle indique que l'observation selon laquelle l'effet préventif

¹⁴ §649 du REM : « les autorités suisses ont expliqué à l'équipe d'évaluation que la notion de soupçons fondés implique que le soupçon (élément subjectif) soit corroboré par des plusieurs indices ou un signe concret (élément objectif). Les soupçons n'ont pas à atteindre un degré tel qu'ils confinent à la certitude, mais se décomposent en un spectre relativement large : les différents degrés de soupçons de l'intermédiaire financier vont du sentiment reposant sur de vagues indices à la certitude totale. Le but de cette disposition était d'éviter qu'une (trop large) obligation de communiquer des intermédiaires financiers n'aboutisse à une quantité de dénonciations injustifiée que le Bureau de communication ne serait guère en mesure de traiter (*defensive reporting*). Sans remettre en cause cette approche, admise par le GAFI, il est constaté que, combinée en particulier avec d'autres dispositions de la réglementation suisse, elle conduit à limiter le nombre de déclarations de soupçons au MROS. Le message au Parlement relatif à la LBA expliquait d'ailleurs en son temps, face à l'opposition marquée des milieux concernés à l'introduction d'une obligation de communication, que « le seuil d'application de l'obligation de communiquer [était] placé très haut en Suisse, par rapport à d'autres pays ».

limité du système de déclaration en relation avec le fait qu'une majorité de déclarations sont motivées par des informations externes méconnaît le fonctionnement du système : en effet, les informations externes ne sont pas utilisées comme telles mais elles font l'objet de clarifications supplémentaires (art. 6, al. 2 LBA) dont l'issue peut être la communication, mais qui peuvent également être à l'origine d'un suivi particulier de la relation sans communication).

b) association du blocage des fonds et de la déclaration

45. Sur cette question, les autorités suisses opposent les arguments suivants :

- il sied de relever que la finalité de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est de mettre sous main de justice les fonds y relatifs. Dans cette mesure, le blocage assure cet objectif dès la communication, soit bien avant l'intervention de la justice. Néanmoins, en l'absence de nouvelle mesure en la matière, il semble que les conclusions du rapport d'évaluation restent valides notamment le fait que l'obligation qui est faite aux intermédiaires financiers de bloquer d'office les avoirs, simultanément à la déclaration, pendant un délai de cinq jours est clairement dissuasive et tend à les conduire à ne déclarer des soupçons que dans des cas particulièrement manifestes. Ainsi, le REM estimait que si cette mesure permet de sécuriser provisoirement les avoirs en question et d'éviter ainsi que des valeurs patrimoniales éventuellement d'origine criminelle ne soient transférées en des lieux où les autorités de poursuite pénale ne peuvent plus les séquestrer, son caractère systématique est de nature à lui conférer, dans les faits, des effets contre-productifs. La Suisse indique que ces effets contre-productifs ne sont pas avérés et que cet argument est difficilement vérifiable en pratique ;
- la loi suisse connaît, outre l'obligation de communiquer, le droit de communiquer fondé sur l'art. 305bis du code pénal (CP), lequel n'est pas assorti d'une obligation de blocage. Les autorités suisses indiquent que compte tenu de la proportion non négligeable de telles communications, la portée des conclusions du REM se trouve sensiblement réduite. Pourtant, comme indiqué dans le rapport, la coexistence de ces deux bases légales des communications de soupçons (droit et obligation) est problématique à plusieurs égards (cf. l'analyse aux paragraphes 46 à 52 de ce document). Ces deux bases légales des communications de soupçons demeurent d'application et continuent de soulever les inquiétudes identifiées dans le rapport d'évaluation ;
- l'évolution positive du nombre de communications des banques dépositaires de fonds par rapport aux autres intermédiaires financiers au cours de ces dernières années (voir tableau 2), démontre que la question du blocage ne représente pas un frein à la communication. D'après le rapport 2008 du MROS, l'augmentation massive du volume des communications dans le secteur bancaire s'explique essentiellement par l'augmentation du nombre des déclarations en provenance des banques Raiffeisen. D'après le MROS, cette progression de la catégorie des banques Raiffeisen, qui participe de l'augmentation générale, peut s'expliquer par la vérification réussie et désormais systématique de la liste des clients et des nouveaux clients au moyen d'une banque de données de "compliance" externe. Mis à part les banques Raiffeisen, les fluctuations du volume des communications par rapport à 2007 se situent dans la norme pour toutes les autres catégories de banques. L'éclairage du MROS sur ce point tempère les explications données plus haut et ne semble pas compromettre les conclusions du REM.

c) coexistence du droit et de l'obligation de communiquer

46. Il convient de rappeler que ces deux notions se différencient selon le degré de soupçon. Alors que l'obligation de communiquer (art. 9 LBA) se réfère à un soupçon fondé, le droit de communiquer (art.

305ter CP) se réfère au soupçon simple. D'autre part, le droit de communiquer n'est pas assorti de l'obligation de bloquer les fonds faisant l'objet de la communication.

47. Les autorités suisses ont communiqué les informations suivantes. L'article 305^{ter}, al. 2 révisé CP, introduit par la loi fédérale du 3 octobre 2008, garantit désormais que le MROS soit le destinataire unique des communications en vertu du droit de communiquer du CP. Le MROS étant déjà, depuis sa création en 1998, le seul destinataire des communications sur la base de l'obligation de communiquer de l'art. 9 LBA, il devient, de ce fait, l'unique organisme national compétent pour traiter de manière centralisée toutes les communications des intermédiaires financiers en relation avec un soupçon - simple ou fondé - de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Les autorités suisses précisent que les conditions d'exclusion de la responsabilité pénale et civile de l'art. 11 LBA ont été modifiées par la loi fédérale du 3 octobre 2008 (voir Recommandation 14). Il n'est désormais plus requis de l'intermédiaire financier qu'il ait fait preuve de la diligence requise par les circonstances, mais qu'il ait agi de bonne foi. Cette exclusion de la responsabilité pénale et civile vaut aussi bien pour les communications effectuées sur la base du droit que de l'obligation de communiquer. Enfin, cette exclusion de responsabilité a été étendue aux organismes d'autorégulation qui procèdent à une communication sur la base de l'art. 27 LBA.

48. Aux yeux des autorités suisses, la nouvelle disposition introduite dans le CP par la loi fédérale du 3 octobre 2008 visant à centraliser toutes les communications au MROS devrait améliorer l'efficacité du système d'annonce sur plusieurs points: statistiques plus représentatives, amélioration de l'analyse des typologies et décharge des autorités cantonales par la fonction de filtrage du MROS permettant un traitement plus efficace des dossiers transmis par ce dernier.

49. La Suisse a communiqué les statistiques suivantes. Dans le secteur bancaire, le nombre de communications de soupçons au sens du droit de communication est passé de 36 en 2005 à 88 pour 2006, soit une augmentation de 52 communications (hausse de 144 %). La tendance a continué en 2007 (185 communications) soit une augmentation de 110 % par rapport à 2006. Ces chiffres se sont stabilisés en 2008.

Tableau 4. Nombre de communications sur la base du droit et de l'obligation de communiquer

| Années | Nombre de communications (Art. 9 LBA) | en % (par rapport au total des communications) | Nombre de communications (Art. 305ter CP) | en % (par rapport au total des communications) |
|--------------|---------------------------------------|--|---|--|
| 1999 | 297 | 98 | 6 | 2 |
| 2000 | 305 | 97.8 | 6 | 1.9 |
| 2001 | 403 | 96.6 | 14 | 3.4 |
| 2002 | 613 | 94 | 37 | 5.7 |
| 2003 | 762 | 88.3 | 98 | 11.4 |
| 2004 | 735 | 89.5 | 82 | 10 |
| 2005 | 618 | 84.8 | 99 | 13.6 |
| 2006 | 467 | 75.4 | 136 | 22 |
| 2007 | 510 | 64.2 | 268 | 33.7 |
| 2008 | 620 | 72.9 | 224 | 26.3 |
| Total | 5330 | 83.8 | 970 | 15.2 |

50. La Suisse estime que les communications selon l'art. 305ter CP trouvent leur justification dans la pratique des intermédiaires financiers. De 2001 à 2008, on note une progression des communications fondées sur le droit de communiquer par rapport à celles fondées sur l'obligation de communiquer (voir

tableau 4). La tendance de ces dernières années se cristallise en 2008 avec environ $\frac{3}{4}$ des communications correspondant à l'obligation de communiquer alors qu'environ $\frac{1}{4}$ correspond au droit de communiquer. D'après les autorités suisses, ces chiffres tendent à confirmer l'utilité de maintenir ces deux instruments, les deux systèmes se combinant, contribuant à assurer que les affaires soient communiquées : en d'autres termes, ces chiffres montrent que les communications faites au sens de l'art. 305ter CP augmentent le nombre total de communications. Sur la base de ces constatations, la Suisse a décidé de maintenir son système actuel selon lequel le droit et l'obligation de communiquer coexistent.

51. La Suisse explique que la progression du nombre de communications selon l'art. 305ter CP trouve son origine dans l'évolution des méthodes de surveillance des intermédiaires financiers. En effet, au cours de ces dernières années les banques de données spécialisées dans le recueil d'informations de toute nature sur les clients se sont diffusées de manière très importante. Les informations issues de banques de données, spécialisées dans les media notamment, sont souvent le déclencheur de procédures de contrôle aboutissant à la communication. Or, il se trouve que ces informations, après examen, ne se reflètent pas forcément dans les relations avec le client, si bien que l'intermédiaire financier recourt, dans ces situations, à la communication sur la base du droit de communiquer (soupçon simple) plutôt que de faire usage de l'article 9 LBA.

52. Le fait que le MROS soit devenu le destinataire unique des communications en vertu du droit de communiquer du CP est un point positif à souligner. Cela permet notamment de corriger certaines lacunes identifiées dans le rapport (le REM s'interrogeait par exemple sur la cohérence d'un dispositif qui conduisait à saisir directement les autorités pénales des cas pour lesquels les soupçons étaient les moins fondés et de soumettre les cas de soupçon fondé au « filtrage » du MROS).

d) Sanctions de l'obligation de déclaration pas toujours suffisamment dissuasives

53. La LFINMA a révisé la disposition pénale de la LBA relative à la violation de l'obligation de communiquer (art. 37 LBA). L'amende de 200 000 francs prévue anciennement a été élevée à 500 000 francs dans les cas de violation intentionnelle de l'obligation de communiquer. La négligence est quant à elle sanctionnée d'une amende de 150 000 francs au plus. Finalement, les cas de récidive sont sanctionnés d'une amende de 10 000 francs au moins.

54. Comme souligné dans le cadre de la Recommandation 17 (cf. infra), il semble qu'entre 2005 et 2008, deux sanctions pour violation de l'obligation de communiquer dans le cadre de la LBA ont été prononcées, ce qui reste relativement marginal (une seule sanction de cette nature avait été prononcée au moment de l'évaluation). L'effectivité des sanctions, notamment pour violation de l'obligation de communiquer, reste discutable et les informations communiquées par les autorités suisses ne permettent pas de conclure que les sanctions de l'obligation de déclaration sont suffisamment dissuasives.

55. Enfin, comme souligné dans le REM, l'absence de pouvoir du MROS de requérir des informations complémentaires tant auprès de l'entité déclarante qu'auprès des autres entités assujetties à la LBA ne favorise pas la déclaration des opérations suspectes, les intermédiaires pouvant de ce fait se sentir partiellement protégés en cas d'abstention de procéder aux déclarations requises.

Recommandation 13 et Recommandation Spéciale IV, conclusion

56. Les lacunes de nature techniques identifiées dans le REM ont été corrigées, pour une large part aussi bien en ce qui concerne la Recommandation 13 que la Recommandation Spéciale IV. Une seule lacune de cette nature demeure en lien avec la Recommandation 13, à savoir les délits d'initiés et la manipulation de marchés ne constituent pas une catégorie désignées d'infractions telles que définies par le GAFI.

57. En ce qui concerne l'effectivité du système de déclarations d'opérations suspectes (aussi bien dans le cadre de la Recommandation 13 que la RS.IV), une seule mesure a été mise en œuvre visant à remédier aux lacunes identifiées dans le REM (le MROS est devenu le destinataire unique des communications en vertu du droit de communiquer du Code Pénal). La Suisse n'a par exemple pas envisagé de dissocier le blocage des fonds de la déclaration ni de fusionner la conception de l'obligation de déclaration et de celle de droit de communication qui étaient deux recommandations importantes du REM.

58. En conclusion, la Suisse a pris des mesures permettant d'améliorer son niveau de conformité avec la Recommandation 13 et la Recommandation Spéciale IV sans pour autant aborder des questions plus essentielles ayant trait à l'organisation structurelle (et donc à l'effectivité) de son système de déclaration des opérations suspectes. Néanmoins, la Suisse a pris des mesures suffisantes visant à mettre en œuvre la Recommandation 13 et la Recommandation Spéciale IV à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

V. Analyse des mesures prises en rapport avec les Recommandations-clés (« *key recommendations* »)

Recommandation Spéciale III – notation PC

SR.III. – lacune 1 (la Suisse n'a aucune procédure spécifique lui permettant de désigner des personnes dans le cadre de la S/RES/1373(2001))

Conclusions du REM

59. La conclusion générale du rapport d'évaluation est la suivante : « la Suisse n'a aucune procédure spécifique lui permettant de désigner les personnes et entités [visées par la S/RES/1373(2001)]. Il s'en suit que les procédures ancillaires telles que le pouvoir de porter à la connaissance du public les demandes de retrait de liste des personnes désignées, de donner des instructions claires aux personnes qui ne sont pas des intermédiaires financiers susceptibles de détenir des biens qui ne sont pas des fonds, de permettre à une personne désignée de contester le gel de ses biens, etc. n'existent pas » (cf. para. 195 du REM).

Lois et procédures pour geler les fonds des terroristes dans le cadre de la S/RES/1373(2001) (C.III.2, C.III.3 et C.III.4)

60. Pour mettre en œuvre la S/RES/1373(2001), la Suisse a essentiellement recours à l'obligation faite aux intermédiaires financiers (dans le cadre de la loi anti-blanchiment) de faire une déclaration à la CRF en cas de soupçon de financement de terrorisme¹⁵. La Suisse peut également compter sur une procédure subsidiaire reposant sur les articles 184 et 185 de la Constitution.

61. *Procédure principale : l'obligation faite aux intermédiaires financiers (dans le cadre de la loi anti-blanchiment) de faire une déclaration à la CRF en cas de soupçon de financement de terrorisme.* Il est à noter que l'étendue de l'obligation de déclaration comprend expressément le financement du terrorisme depuis la révision de la LBA et son entrée en vigueur le 1^{er} février 2009 (cf. l'article 9 de la LBA sur l'obligation de communication qui fait désormais une référence explicite à l'article 260^{quinquies} du Code Pénal sur le financement du terrorisme). Lorsque la Suisse reçoit de l'étranger, en application de la

¹⁵ Le recours à la LBA s'explique avant tout pour des raisons historiques. En Suisse, la mise en œuvre de la Résolution 1373 s'est développée dans le cadre de la situation d'urgence qui a caractérisé la période *post* 11 septembre 2001. Afin de pouvoir réagir rapidement et efficacement, les autorités suisses ont décidé de recourir principalement à un mécanisme déjà en place dans le cadre de la LBA, c'est-à-dire l'obligation faite aux intermédiaires financiers de faire une communication à la cellule de renseignements financiers.

S/RES/1373(2001), des listes de personnes ou entités présumées terroristes, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) les transmet rapidement pour consultation au Groupe Interdépartemental Terrorisme. Ce groupe mis en place par le Conseil fédéral est composé de représentants des différentes autorités impliquées dans la lutte contre le terrorisme et son financement. Il dispose d'un délai de 24 heures pour examiner les noms. Un contrôle des noms sur le plan du droit international public et de la sauvegarde des intérêts suisses est notamment conduit. Si le groupe ne soulève pas d'objection, le DFAE envoie les listes aux autorités de surveillance, lesquelles informent les intermédiaires financiers.

62. En cas de déclaration au MROS d'un soupçon de financement de terrorisme, les fonds sont bloqués de par la loi pour une période initiale de 5 jours (article 10 LBA) avec l'obligation de ne pas avertir les personnes concernées. Le blocage est donc simultané à l'annonce. Le MROS doit immédiatement dénoncer le cas aux autorités de poursuite pénale lorsque des soupçons fondés permettent de présumer que les fonds servent au financement du terrorisme (article 23.4 de la LBA). Le cas échéant, les autorités de poursuite pénale peuvent prononcer un blocage judiciaire, ce qui prolonge le blocage initial de par la loi. Les autorités suisses indiquent qu'un tel blocage peut être maintenu aussi longtemps que l'enquête se poursuit.

63. Les avoirs visés par l'article 10 LBA sont en particulier les valeurs mobilières au sens de la loi sur les bourses, l'argent liquide, les métaux précieux et les titres au porteur. Pour les sociétés de domicile et d'autres véhicules financiers, tous les actifs inscrits au bilan sont visés.

64. *Procédure subsidiaire: le recours à une procédure exécutive reposant sur les articles 184 et 185 de la Constitution.* Sur la base des articles 184¹⁶ et 185¹⁷ de la Constitution, le Conseil fédéral délibère sur la proposition du Département concerné et peut décider d'émettre de manière autonome et sans passer par la voie parlementaire des ordonnances visant la protection des intérêts du pays, respectivement pour parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement la sécurité intérieure ou extérieure. Cette procédure est décrite par les autorités suisses comme exceptionnelle (elle vise les cas où la sauvegarde des intérêts du pays l'exige) car c'est un domaine de la politique étrangère qui ne prévoit pas la participation de l'Assemblée fédérale (parlement). Les autorités suisses ont par ailleurs indiqué que l'article 184 ne permet l'adoption d'une ordonnance que dans les cas où il est prouvé qu'une menace pèse sur les intérêts de la Suisse. La lutte contre le terrorisme et son financement s'inscrit entièrement dans ce cadre.

65. C'est en ayant recours à cette voie constitutionnelle que, de 2000 à 2003, le Conseil fédéral a mis en œuvre la S/RES/1267 (avant que n'entre en vigueur la loi sur les embargos le 1er janvier 2003). Dans le cadre de cette même procédure, le Conseil fédéral n'est pas limité à des mesures de gel, mais peut également ordonner la confiscation¹⁸. D'autre part, les mesures peuvent viser aussi bien des avoirs que

¹⁶ **Art. 184.** Relations avec l'étranger. 1 Le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale; il représente la Suisse à l'étranger. 2 Il signe les traités et les ratifie. Il les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale. 3 Lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, le Conseil fédéral peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires. Les ordonnances doivent être limitées dans le temps.

¹⁷ **Art. 185.** Sécurité extérieure et sécurité intérieure. 1 Le Conseil fédéral prend des mesures pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse. 2 Il prend des mesures pour préserver la sécurité intérieure. 3 Il peut s'appuyer directement sur le présent article pour édicter des ordonnances et prendre des décisions, en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure. Ces ordonnances doivent être limitées dans le temps. 4 Dans les cas d'urgence, il peut lever des troupes. S'il met sur pied plus de 4000 militaires pour le service actif ou que cet engagement doive durer plus de trois semaines, l'Assemblée fédérale doit être convoquée sans délai.

¹⁸ En 2004, le Conseil fédéral a, sur cette base constitutionnelle, adopté une Ordonnance sur la confiscation des avoirs et ressources économiques irakiens gelés et leur transfert au Fonds de développement pour l'Irak (RS 946.206.1).

toutes autres ressources économiques¹⁹. Enfin, elles ne se limitent pas aux seuls intermédiaires financiers. Les autorités suisses relèvent que si elles avaient des soupçons que des biens (autres que des fonds) appartenant à des personnes ou organisations qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, se trouvent en Suisse, le Conseil fédéral pourrait recourir à la procédure constitutionnelle afin de faire bloquer ces biens. Il en irait de même en cas de soupçons que des fonds de terroristes se trouvent en main de personnes autres que des intermédiaires financiers.

66. Les autorités suisses sont d'avis que la procédure exécutive reposant sur les articles 184 et 185 de la Constitution s'applique aussi bien au contexte de la S/RES/1267(1999) qu'à celui de la S/RES/1373(2001). Elles indiquent que les articles constitutionnels cités ont permis au Conseil fédéral de prendre des mesures restrictives ciblées (interdiction de collecte de fonds) notamment à l'encontre d'activités de certaines entités listées en application de la S/RES/1373 telle que mise en œuvre par d'autres États.

67. La Suisse considère que le Conseil fédéral peut, sur la base constitutionnelle décrite ci-dessus, désigner des personnes dont les fonds ou autres biens devraient être gelés en application de la Résolution 1373. Cette procédure complète celle basée sur la LBA et pallie les limites de cette dernière, dans la mesure où elle ne se restreint pas aux seuls intermédiaires financiers et au gel des avoirs financiers. Les autorités suisses indiquent cependant qu'elles n'ont jamais eu recours à cette procédure dans le cadre de la S/RES/1373(2001). En effet, ces mêmes autorités expliquent que jusqu'à présent le mécanisme fondé sur la LBA s'est avéré suffisant dans la mise en œuvre de la S/RES/1373(2001) et qu'il n'a par conséquent pas été nécessaire de recourir à la procédure exécutive. Elles précisent, en outre, que dans le cadre de la procédure judiciaire, l'autorité de poursuite pénale peut procéder au blocage d'autres biens, de toute nature (immeubles, bijoux, etc.), en lien avec le cas en question. Elle n'est donc pas limitée au blocage des avoirs ayant fait initialement l'objet de la communication au MROS.

Systemes de communication au secteur financier (C.III.5 et C.III.6)

68. La FINMA publie sur son site Internet²⁰ les listes des personnes et entités visées en soulignant l'obligation de diligence, de communication et de blocage des intermédiaires financiers au sens de la LBA. Dans le secteur bancaire, ces listes sont aussi remises directement par courrier électronique aux personnes responsables au sein des banques. Dans le secteur des intermédiaires financiers non bancaires, les organismes d'autorégulation (OARs) reçoivent de l'autorité de surveillance les listes par courrier électronique et informent immédiatement leurs membres de cette publication, notamment par courrier électronique ou en reprenant l'information sur leur propre site Internet. De plus, les intermédiaires financiers peuvent consulter un moteur de recherche mis à disposition par un OAR qui consolide l'ensemble des listes publiées par les autorités de surveillance et est mis à jour régulièrement²¹.

¹⁹ Par avoirs on entend: tous les actifs financiers, y compris le numéraire, les chèques, les créances monétaires, les lettres de change, les mandats ou autres moyens de paiement, les dépôts, les créances et reconnaissances de dette, les titres et titres de dette, les certificats de titres, les obligations, les titres de créances, les options, les lettres de gage, les dérivés; les recettes d'intérêts, les dividendes ou autres revenus ou plus-values engendrés par des biens en capital; les crédits, les droits à des compensations, les cautions, les garanties d'exécution de contrats ou autres engagements financiers; les accreditifs, les connaissements, les contrats d'assurance, les documents de titrisation de parts à des fonds ou à d'autres ressources financières et tout autre instrument de financement des exportations (art. 2b, let. a de l'Ordonnance du 7 août 1990 instituant des mesures économiques envers la République d'Irak (RS 946.206); par ressources économiques on entend: les valeurs de quelque nature que ce soit, corporelles ou incorporelles, mobilières ou immobilières, en particulier les immeubles et les biens de luxe, à l'exception des avoirs au sens de la let. a; (art. 2b, let. c).

²⁰ www.finma.ch/f/sanktionen/internationale-sanktionen/terrorismuslisten/Pages/default.aspx.

²¹ www.polyreg.ch/d/sanktionslisten/namenssuche1.html

69. Pour appréhender le mécanisme mis en place par la Suisse pour traiter sur la base de la LBA les listes reçues en application de la S/RES/1373(2001), les autorités suisses précisent qu'il s'agit de faire la distinction entre deux types de listes :

Listes de type 1

70. Ces listes contiennent les noms des personnes physiques, des personnes morales et des entités susceptibles d'être liées à Oussama ben Laden, au groupe "Al Qaïda" ou aux Taliban, c'est-à-dire les noms qui sont également soumis au contrôle du Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaïda et des Taliban. Après examen, les noms de ces personnes physiques, de ces personnes morales et de ces entités sont en général ajoutés dans la liste nominale du Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaïda et des Taliban. Dès transmission de cette liste aux autorités suisses et avant approbation par le Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaïda et des Taliban, la Suisse indique qu'elle est en mesure de transmettre la liste aux intermédiaires financiers pour blocage, et ce, sans attendre la décision définitive du Comité de sanction 1267. Les autorités suisses considèrent en effet qu'il existe dans ce cas ipso facto un soupçon fondé au sens de la LBA. On parle des « listes de type 1 ».

71. Dans ce cadre, les autorités suisses considèrent qu'il est du devoir de tous les intermédiaires financiers de:

- rechercher sans délai s'ils entretiennent une quelconque relation d'affaires avec l'une des personnes ou entités figurant sur ces listes ou si l'une de ces personnes est l'ayant droit économique d'avoirs placés ou déposés auprès d'eux;
- procéder sans délai à une communication d'une telle relation d'affaires au MROS. Conformément aux prescriptions de la LBA, les clients concernés ne doivent pas être informés de la communication et les avoirs doivent être bloqués jusqu'à ce qu'une décision de l'autorité de poursuite pénale compétente soit notifiée, mais au maximum durant cinq jours ouvrables (art.10 LBA). Les autorités suisses considèrent que les relations d'affaires avec les personnes ou avec les entités susmentionnées donnent lieu à un soupçon fondé, au sens de l'art. 9 de la LBA i.e. lorsque les valeurs patrimoniales impliquées ont un rapport avec le blanchiment d'argent, qu'elles proviennent d'un crime ou qu'une organisation criminelle exerce un pouvoir de disposition sur ces valeurs ou qu'elles servent au financement du terrorisme.

Listes de type 2

72. Ces listes contiennent les noms des personnes physiques, des personnes morales et des entités susceptibles d'avoir un lien avec des activités terroristes mais qui ne peuvent pas être mises en relation avec Oussama ben Laden, avec le groupe "Al Qaïda" ou avec les Taliban. En ce qui concerne ces listes (de facto des listes OFAC ou UE), les autorités considèrent qu'il est du devoir de chaque intermédiaire financier de:

- rechercher s'il entretient une quelconque relation d'affaires avec l'une des organisations figurant sur ces listes ou si l'une de ces entités est l'ayant droit économique d'avoirs financiers placés ou déposés auprès de lui;
- soumettre de telles relations d'affaires à un devoir de diligence accru.
- procéder à une communication au MROS, dans la mesure où l'appréciation globale de la relation d'affaires concernée devrait mettre en évidence un soupçon fondé au sens de l'art 9 LBA. Conformément aux prescriptions de la loi sur le blanchiment d'argent, les clients concernés ne doivent pas être informés de la communication et les avoirs doivent être bloqués jusqu'à ce

qu'une décision de l'autorité de poursuite pénale compétente soit notifiée, mais au maximum durant cinq jours ouvrables (art.10 LBA).

73. Les autorités suisses ont indiqué qu'aucune liste de type 1 ou de type 2 n'a été publiée en 2009, à défaut de transmission de listes nationales par des états étrangers.

Procédures d'examen des demandes de retrait des listes (C.III.7)

74. Comme indiqué précédemment, la S/RES/1373(2001) est mise en œuvre par l'intermédiaire de la LBA. En vertu de l'art. 10 LBA, l'intermédiaire financier a l'obligation de bloquer les fonds pendant 5 jours dès qu'il communique au MROS un soupçon de financement du terrorisme. A l'échéance des 5 jours le blocage est levé, à moins que le MROS ne transmette l'affaire aux autorités de poursuite pénale, lesquelles peuvent prononcer un blocage judiciaire. Les voies de recours ordinaires prévues par la loi sont alors ouvertes aux personnes dont les fonds ont été bloqués.

Procédures de déblocage des fonds de personnes ou entités affectées par inadvertance par un mécanisme de gel (C.III.8)

75. La Suisse connaît en matière de financement du terrorisme le mécanisme d'autorégulation suivant : un intermédiaire financier constatant que l'un de ses clients figurerait sur l'une des listes de terroristes ou serait l'objet de soupçons en matière de terrorisme a l'obligation légale de faire une déclaration de soupçons au MROS et de bloquer les fonds de son client pour un délai de 5 jours. Pour sa part, le MROS dénoncera le cas à une autorité centrale, en Suisse, compétente pour traiter les affaires de financement du terrorisme : le Ministère public de la Confédération (MPC) ; à défaut, les fonds devraient être libérés. Dans la mesure où les investigations du MPC devaient démontrer que les fonds auraient été bloqués par inadvertance, le MPC en ordonnera immédiatement le déblocage. Les décisions du MPC sont sujettes à recours pour le titulaire du compte ; celui-ci dispose également de la faculté de saisir un tribunal en cas d'omission ou retard injustifié. A toutes fins utiles, il convient de préciser que les fonds pourraient demeurer bloqués en Suisse malgré une décision de déblocage du MPC, si l'identité de la personne objet de la procédure est inscrite sur les listes de l'ONU relatives à Al Quaida ou aux Talibans. Dans une telle hypothèse, à laquelle le MPC a été confrontée, il appartient à la Suisse d'accompagner la personne touchée dans ses démarches de radiation des listes auprès de l'ONU (cf. Arrêt du Tribunal fédéral suisse du 14 novembre 2007, ATF 133 II 450).

Procédures de contestation (C.III.10)

76. Comme cela a été mentionné ci-dessus sous C.III.8, les personnes touchées par des mesures de blocage de fonds peuvent saisir la Ière Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral d'un recours, pour contester le bien fondé du blocage ordonné par le MPC. Une voie de recours au Tribunal fédéral est ouverte contre les décisions de la Ière Cour des plaintes. Pour la contestation des blocages ordonnés sur la base des listes de l'ONU, il est renvoyé au C.III.8 in fine ci-dessus.

Élément complémentaire: Procédures pour autoriser l'accès à des fonds (C.III.15)

77. Conformément à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral en matière d'entraide judiciaire, la pratique générale du MPC consiste à donner suite à des requêtes détaillées de déblocage partiel, pour autant qu'il apparaisse que la personne physique ou morale ne dispose pas d'autres fonds ou possibilités pour faire face à ses dépenses courantes d'entretien. Cela correspond par ailleurs à la pratique qui sera mise en place lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure pénale unifiée, le 1^{er} janvier 2011.

Statistiques et appréciation de l'effectivité

78. En 2008, le MROS a transmis sept des neuf communications en lien avec le financement présumé du terrorisme au Ministère public de la Confédération (MPC). Dans quatre cas, celui-ci a refusé d'ouvrir la procédure. Dans un cas, une enquête préliminaire est en cours; dans un deuxième cas, le MPC a ouvert une procédure pénale, et dans un cas il a décidé de ne pas entrer en matière. Depuis 2001, le MROS indique que 8 déclarations faites dans le cadre de l'obligation déclarative de la LBA ont trouvé leur origine dans un soupçon que les personnes visées figuraient sur la liste OFAC. Pour tous ces cas, le MPC a décidé de ne pas entrer en matière. Aucune statistique globale représentative n'est disponible sur le montant des avoirs gelés et le nombre de personnes concernées dans le cadre de la S/RES/1373. Une statistique du MROS est certes disponible, mais elle se limite aux seuls avoirs mentionnés dans la communication de l'intermédiaire financier. Dans le cadre de la procédure pénale, le MPC peut procéder au blocage d'avoirs liés à d'autres relations d'affaires en rapport avec un cas transmis par le MROS. Ces avoirs bloqués ne ressortent pas des statistiques du MROS et le MPC n'a pas communiqué d'informations chiffrées à ce titre.

Conclusion

79. Depuis l'adoption du REM, la Suisse a renforcé le régime juridique applicable dans le cadre de la RS.III. Comme indiqué précédemment, l'étendue de l'obligation de déclaration comprend expressément le financement du terrorisme depuis la révision de la LBA et son entrée en vigueur le 1^{er} février 2009. Auparavant, l'obligation de communiquer les indices de financement du terrorisme (y compris en application des obligations découlant de la RSIII) reposait uniquement sur l'interprétation de l'art. 9 de la LBA qui stipule que les valeurs provenant d'une organisation criminelle (ce qui inclut les organisations terroristes) doivent faire l'objet d'une communication. Si ce changement est à mettre au crédit de la Suisse, il est pourtant trop tôt pour en apprécier l'impact en matière d'effectivité, même si, comme le soulignent les autorités suisses, les intermédiaires financiers n'ont pas attendus l'entrée en vigueur de la LBA révisée pour communiquer les cas de soupçons de financement du terrorisme.

80. Concrètement et en l'absence de recours à la procédure exécutive décrite ci-dessus (procédure subsidiaire), le régime suisse de gel des avoirs dans le cadre de la S/RES/1373(2001) repose exclusivement sur l'obligation faite aux intermédiaires financiers de faire une déclaration à la CRF en cas de soupçon de financement de terrorisme (déclaration qui génère un blocage automatique des valeurs patrimoniales qui ont un lien avec la déclaration). Ceci n'est pas satisfaisant dans la mesure où l'obligation de geler les fonds ne s'applique qu'aux intermédiaires financiers assujettis à l'obligation déclarative et n'est pas donc pas d'application universelle comme prévu dans le cadre de la S/RES/1373(2001). De plus, l'obligation de geler se limite au gel d'avoirs financiers²², ce qui n'est pas conforme aux obligations reprises au critère III.4 de la Méthodologie. La Suisse ne conteste pas ces lacunes ; en effet elle considère que le mécanisme fondé sur la LBA est suffisant pour mettre en œuvre la S/RES/1373(2001) et qu'il n'a par conséquent pas été nécessaire jusqu'à présent de recourir à la procédure exécutive.

81. Dans le cas où un intermédiaire financier pense qu'il entretient une relation d'affaires avec l'une des organisations figurant sur les listes nominatives de types 2 (OFAC ou UE), celui-ci doit dans un premier temps soumettre une telle relation d'affaires à un devoir de diligence accru et ne procéder à une

²² Aux termes de la RSIII, devraient être couverts : « les actifs financiers, les biens de toute nature, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, quel que soit leur mode d'acquisition, ainsi que les documents ou instruments juridiques sous toute forme, y compris électronique ou numérique, prouvant la propriété de ou les intérêts sur lesdits fonds ou autres biens, y compris, mais de façon non limitative, les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les valeurs mobilières, les obligations, les traites ou lettres de crédit ainsi que les éventuels intérêts, dividendes ou autres revenus ou valeur tirés de ou générés par de tels fonds ou autres biens ».

communication au MROS que si les critères du soupçon fondé sont remplis. Le fait de n'exiger dans un premier temps qu'un devoir de diligence accru est problématique même si les autorités suisses indiquent qu'en pratique les intermédiaires financiers considèrent en général que les soupçons sont fondés du seul fait que le nom est inscrit sur une liste transmise par l'autorité de surveillance (mais la transmission au MROS est laissée à leur appréciation). Le critère selon lequel le gel des fonds des terroristes dans le cadre de la S/RES/1373(2001) doit intervenir *sans délai* n'est donc pas rempli (C.III.2).

82. La Suisse a développé des procédures expéditives pour examiner les initiatives prises au titre des mécanismes de gel des autres pays et leur donner effet, le cas échéant. De telles procédures semblent effectives et donc satisfaisantes au regard des obligations découlant de la RSIII (C.III.3).

83. Le système de communication au secteur financier des mesures prises au titre des mécanismes de gel semble globalement satisfaisant. L'information est désormais centralisée sur le site de l'autorité de surveillance du secteur financier, la FINMA, et les instructions à l'attention des intermédiaires financiers sont claires. La communication aux professions assujetties est en grande partie proactive, dans la mesure où les listes (de type 1 et de type 2) sont remises directement par courrier électronique aux personnes responsables au sein des banques ainsi qu'aux OARs (C.III.5).

84. La Suisse ne communique pas d'instructions aux personnes ou entités susceptibles de détenir des fonds ou autres bien visés par la RS.III qui ne sont pas des intermédiaires financiers couverts par les obligations de la LAB (C.III.6). Conformément aux principes de la procédure pénale, seules les parties directement affectées par les mesures de gel judiciaire (blocage et déblocage) sont informées de telles mesures par voie d'une décision formelle (par ex. ordre de séquestre). Aucun mécanisme clair n'est en place pour communiquer l'existence de telles mesures aux professions assujetties aux obligations de la LBA qui ne sont pas parties à la procédure de gel judiciaire.

85. Les voies de recours ordinaires sont ouvertes aux personnes dont les fonds ont été bloqués (demande de retrait de liste ou de dégel des fonds) ainsi qu'aux personnes affectées par inadvertance par un mécanisme de gel. De telles procédures ne sont pas portées à la connaissance du public dans le cadre de la RS.III (C.III.7, C.III.8 et C.III.10).

86. En ce qui concerne l'appréciation de l'effectivité des procédures et mesures de gel en place, il est difficile de conclure à leur effectivité dans la mesure où elles n'ont généralement pas été testées (en dehors des procédures de communication aux intermédiaires financiers et de la reprise des listes nationales des autres juridictions).

Recommandation Spéciale III, conclusion

87. Seuls les critères C.III.2 à C.III. 8 et C.III.10 ont été analysés dans ce rapport car le REM a conclu que les autres critères de la RS III, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de la Résolution 1267, le gel et saisie dans d'autres circonstances et les dispositions générales sont remplis. Pour ce qui a trait à la mise en œuvre de la S/RES/1373, il ne semble pas que la Suisse dispose de procédures suffisantes permettant de conclure que les obligations de la Recommandation Spéciale III portant sur cette Résolution sont remplies. Aussi, la conformité globale de la Suisse avec la Recommandation Spéciale III ne peut être jugée équivalente à largement conforme.

Recommandation Spéciale I - notation PC

RS.I – lacune 1 (la Suisse n'a pas pleinement mis en œuvre la S/RES/1373(2001))

88. La RSI prévoit pour les pays l'obligation de mettre en œuvre sans restriction les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies relatives à la prévention et la répression du financement du

terrorisme, y compris la S/RES/1373(2001). Le REM concluait que la Suisse n'a aucune procédure spécifique lui permettant de désigner des personnes dans le cadre de la S/RES/1373(2001), ce qui a eu pour conséquence d'attribuer à la RSI la notation de « partiellement conforme ». Le dispositif législatif en place demeure insuffisant pour répondre aux obligations prévues dans le cadre de la S/RES/1371(2001) (cf. supra l'analyse dans le cadre de la RSIII).

Recommandation Spéciale I, conclusion

89. Les lacunes identifiées dans le cadre de la RS.III s'appliquent également dans le cadre de la RS.I. Aussi, à la lecture de l'analyse qui précède, il apparaît que la conformité de la Suisse avec la Recommandation Spéciale I ne peut être jugée équivalente à largement conforme.

VI. Analyse des mesures prises en rapport avec les autres Recommandations notées PC ou NC

Recommandation 7 – notation NC

R.7 – lacune 1 (aucune disposition spécifique de vigilance n'est applicable aux relations de correspondant bancaire)

90. L'art. 7, al. 3 OBA-FINMA 1²³, entré en vigueur au 1er juillet 2008, prévoit désormais que les relations d'affaires avec des intermédiaires financiers étrangers pour lesquels un intermédiaire financier suisse effectue des opérations de banque correspondante doivent dans tous les cas être considérées comme comportant des risques accrus. Les intermédiaires financiers avaient jusqu'au 1er janvier 2009 pour se conformer à cette nouvelle disposition. L'OBA-FINMA 1 comprend également les nouveautés suivantes:

- En vertu de l'art. 6, al. 2 OBA-FINMA 1, l'intermédiaire financier qui effectue des opérations de banque correspondante pour un intermédiaire financier étranger doit s'assurer de manière appropriée qu'il lui est interdit d'entrer en relations d'affaires avec des banques fictives;
- S'agissant des clarifications complémentaires à effectuer, l'intermédiaire financier doit, selon les circonstances, établir quels sont les contrôles relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme que la banque correspondante effectue (art. 17, al. 2, let. i OBA-FINMA 1);
- Dans les relations de banque correspondante pour des intermédiaires financiers étrangers, l'intermédiaire financier doit examiner si ces derniers sont soumis à une surveillance et à une réglementation adéquates en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (art. 17, al. 3 OBA-FINMA 1).

91. Ces nouvelles obligations doivent être lues en conjonction avec d'autres dispositions de l'OBA-FINMA 1. L'art. 6 al. 1 OBA-FINMA 1 précise notamment que les dispositions de l'ordonnance s'appliquent aussi aux relations avec des banques correspondantes. Ainsi, outre les mesures spécifiques susmentionnées, les relations de banque correspondante sont soumises aux autres mesures valables pour

²³ L'OBA-FINMA 1 s'applique aux intermédiaires financiers au sens de l'article 2, al.2, let.a, b, b bis et d de la LBA (c'est-à-dire les banques au sens de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne; les directions des fonds pour autant qu'elles gèrent des comptes de parts et qu'elles offrent ou distribuent elles-mêmes des parts de placements collectifs, les sociétés d'investissement à capital variable, les sociétés d'investissement à capital fixe, les sociétés en commandite de placements collectifs, les sociétés d'investissement à capital fixe et les gestionnaires de fortune au sens de la loi du 23 juin 2006 sur les placements collectifs pour autant qu'ils gèrent des comptes de parts ou qu'ils offrent ou distribuent eux-mêmes des parts de placements collectives, les négociants en valeurs mobilières au sens de la loi du 24 mars 1995 sur les bourses).

l'ensemble des relations à risques accrus. Il en découle que l'admission des relations de banque correspondante nécessite désormais l'accord d'une personne ou d'un organe supérieur (art. 21 OBA-FINMA 1). En outre, l'intermédiaire financier doit procéder à des clarifications complémentaires sur la relation de banque correspondante. Une liste non-exhaustive de clarifications est prévue par l'ordonnance (art. 17 al. 2 OBA-FINMA 1). Par exemple, l'intermédiaire financier doit clarifier l'activité exercée par la banque correspondante (art. 17 al. 1 et al. 2 let. f OBA-FINMA 1). L'intermédiaire financier doit procéder à toutes les clarifications nécessaires pour se faire une idée précise sur la relation de banque correspondante sur la base d'une information aussi complète que possible (art. 17 al. 1 OBA-FINMA 1 ; Bulletin CFB 44/2003 p. 216 et s). Les clarifications doivent être menées de sorte à ce que l'intermédiaire financier puisse conclure qu'il n'existe pas de risque juridique ou de réputation ou du moins qu'il soit en mesure de comprendre et de limiter ces risques (Arrêt du Tribunal fédéral du 9 février 2006, considérant 7.2, publié au Bulletin CFB 49/2006 p. 38 et 71s). Les clarifications comprennent au moins la consultation des sources et des banques de données accessibles au public (art. 18 al. 1 let. c OBA-FINMA 1). L'intermédiaire financier vérifie si les résultats des clarifications sont plausibles et les documente (art. 18 al 3 OBA-FINMA 1). Les autorités suisses ont indiqué que l'obligation générale de clarification comprend le devoir d'évaluer, sur la base d'informations publiquement disponibles, la réputation de l'institution, y compris vérifier si l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme.

92. Les obligations prévues dans le cadre de l'ordonnance sont comme suit (comparativement à celles prévues dans le cadre de la Recommandation 7) :

| Recommandation 7 | OBA-FINMA 1 |
|---|--|
| C.7.1 Rassembler suffisamment d'informations sur l'institution cliente afin de bien comprendre la nature de ses activités et d'évaluer, sur la base d'informations publiquement disponibles, la réputation de l'institution et la qualité de la surveillance, y compris vérifier si l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme | L'intermédiaire financier doit collecter des informations sur l'activité professionnelle de la banque correspondante (art. 17 al. 2 let. f OBA-FINMA 1). Il doit examiner si la banque correspondante est soumise à une réglementation et une surveillance adéquates (art. 17 al. 3 OBA-FINMA 3). L'obligation générale de clarification (art. 17 al. 1 OBA-FINMA 1) inclut selon les autorités suisses le devoir d'évaluer la réputation de l'institution sur la base d'informations publiquement disponibles, y compris vérifier si l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. |
| C.7.2 Évaluer les contrôles mis en place par l'institution cliente sur le plan de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et s'assurer de leur pertinence et de leur efficacité. | L'intermédiaire financier doit, selon les circonstances, établir quels sont les contrôles relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme que la banque correspondante effectue. |
| C.7.3 Obtenir l'autorisation de la haute direction avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire. | L'admission de ces relations nécessite désormais l'accord d'une personne ou d'un organe supérieur. |
| C.7.4 Préciser par écrit les responsabilités respectives de chaque institution dans la LCB/FT | Les autorités suisses indiquent qu'en soi, il n'est pas envisageable en droit suisse de répartir des responsabilités avec une banque correspondante dans le domaine de LAB/CFT. L'établissement suisse reste toujours responsable de l'application de ses devoirs de diligence. Il peut déléguer l'exécution de certains devoirs, mais uniquement par le biais d'une convention écrite et à des conditions bien précises (art. 19 OBA-FINMA 1 applicable aux relations de banque correspondante selon l'art. 6 al. 1 OBA-FINMA 1). Même en cas de délégation, l'intermédiaire financier suisse conserve la responsabilité |

| Recommandation 7 | OBA-FINMA 1 |
|---|---|
| | de la bonne exécution des devoirs de diligence. Il doit examiner lui-même la plausibilité des résultats des clarifications et conserver la documentation chez lui (art. 19 al. 3 et 4 OBA-FINMA 1). |
| C.7.5Lorsqu'une relation de correspondant bancaire implique la tenue de comptes « de passage » (« payable-through accounts »), les institutions financières devraient s'assurer que : (a) leur client (l'institution financière cliente) a appliqué toutes les mesures habituelles de vigilance prévues dans la Recommandation 5 à ceux de ses clients qui ont directement accès aux comptes de l'institution financière correspondante ; (b) et que l'autre institution financière cliente est en mesure de fournir des données d'identification pertinentes sur ces clients sur demande de l'institution financière correspondante. | Ces relations n'existent pas en Suisse. |

Recommandation 7, conclusion

93. Des mesures spécifiques ont été prises visant à encadrer les risques posés par les relations de correspondant bancaire transfrontalier. Si l'on prend en considération les nouvelles dispositions introduites spécifiquement pour les relations de banque correspondante et l'application automatique à ce type de relations du régime général prévu pour les relations à risques accrus, la Suisse a pris des mesures suffisantes visant à mettre en œuvre la Recommandation 7 à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

Recommandation 8 – notation PC

R.8 – lacune 1 (les mesures existantes n'incluent pas l'obligation pour les intermédiaires financiers de définir des politiques et mesures spécifiques tenant compte des risques particuliers d'utilisation abusive des nouvelles technologies)

94. *Intermédiaires financiers entrant dans le champ d'application de l'OBA-FINMA 1.* Le nouvel article 11bis OBA-FINMA 1, entré en vigueur le 1er juillet 2008, prévoit explicitement l'obligation pour l'intermédiaire financier de s'assurer que les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme liés à l'utilisation des nouvelles technologies soient identifiés, limités et contrôlés dans le cadre de la gestion des risques.

95. *Intermédiaires financiers entrant dans le champ d'application de l'OBA-FINMA 2.* Aucune nouvelle mesure n'a été prise dans le secteur des assurances privées.

96. *Intermédiaires financiers entrant dans le champ d'application de l'OBA-FINMA 3.* Dans le cadre de l'OBA-FINMA 3 (applicable aux secteurs financiers autres que les banques, négociants en valeurs mobilières, placements collectifs ou assurances privées), l'article 28.1 prévoit la surveillance des relations d'affaires et des transactions. L'intermédiaire financier doit veiller à la mise en place d'une surveillance efficace des relations d'affaires et des transactions. Il doit s'assurer, notamment lors d'opérations effectuées sans contact personnel avec le cocontractant, que les risques liés à l'utilisation des nouvelles technologies sont identifiés, limités et contrôlés de manière adéquate dans le cadre de la gestion des risques. Cette mesure est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 et son effectivité ne peut être mesurée.

97. *Intermédiaires financiers non bancaires affiliés à un OAR.* La Suisse indique que les OAR ont adapté leurs règlements d'autorégulation ainsi que leurs directives aux dispositions de l'OBA-FINMA 3 et

que ces modifications ont notamment trait à la mise en œuvre de la Recommandation 8. Ces règlements et directives ont été soumis à la FINMA pour approbation. Cette information n'a pas pu être vérifiée pour l'ensemble des OAR.

R.8 – lacune 2 (les obligations de vigilance visent uniquement les relations d'affaires ouvertes à distance)

98. *Intermédiaires financiers entrant dans le champ d'application de l'OBA-FINMA 1.* L'article 11bis OBA-FINMA 1 prévoit que l'intermédiaire financier doit s'assurer, notamment lors d'opérations effectuées sans contact personnel avec le cocontractant que les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme soient identifiés, limités et contrôlés dans le cadre de la gestion des risques. Cette obligation impose aux intermédiaires financiers une obligation de portée générale (classification des opérations à distance en risques accrus) qui ne distingue pas entre les relations d'affaires et les transactions. Le terme « opérations » est suffisamment vaste pour que l'on puisse considérer que les « transactions » visées ci-dessus sont couvertes dans le cadre des nouvelles obligations, même si cela n'est pas explicite. La lacune identifiée ci-dessus est ainsi résolue dans le secteur bancaire.

99. *Intermédiaires financiers entrant dans le champ d'application de l'OBA-FINMA 2.* Aucune nouvelle mesure n'a été prise dans le secteur des assurances privées.

100. *Intermédiaires financiers entrant dans le champ d'application de l'OBA-FINMA 3.* L'intermédiaire financier doit s'assurer, notamment lors d'opérations effectuées sans contact personnel avec le cocontractant, que les risques liés à l'utilisation des nouvelles technologies sont identifiés, limités et contrôlés de manière adéquate dans le cadre de la gestion des risques (article 28.2). Cette mesure est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 et son effectivité ne peut être mesurée.

101. *Intermédiaires financiers non bancaires affiliés à un OAR.* La Suisse indique que les OAR ont adapté leurs règlements d'autorégulation ainsi que leurs directives aux dispositions de l'OBA-FINMA 3 et que ces modifications ont notamment trait à la mise en œuvre de la Recommandation 8. Ces règlements et directives ont été soumis à la FINMA pour approbation. Cette information n'a pas pu être vérifiée pour l'ensemble des OAR.

Recommandation 8, conclusion

102. Les lacunes identifiées dans le cadre de la Recommandation 8 ont été résolues en ce qui concerne les intermédiaires financiers assujettis à l'OBA-FINMA 1 et l'OBA-FINMA 3 (les mesures adoptées dans le cadre de l'OBA-FINMA 3 sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2009 et l'effectivité de la mise en œuvre ne peut être à ce titre mesurée). Pour ce qui est des assurances privées, les lacunes identifiées dans le REM demeurent. La situation des intermédiaires financiers non bancaires affiliés à un OAR n'a pas pu être vérifiée, les règlements des OAR étant en cours de validation par la FINMA. Néanmoins, la Suisse a pris des mesures suffisantes visant à mettre en œuvre la Recommandation 8 à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

Recommandation 12 – notation PC

R.12 – lacune 1 (l'assujettissement à la LBA des agents immobiliers, commerçants de pierres précieuses, avocats, notaires et autres professions juridiques et prestataires de services aux sociétés et trusts n'est pas conforme aux conditions d'assujettissement prévues à la Recommandation 12)

RAPPEL : En vertu de la clause générale de l'art. 2 al. 3 LBA, est réputé intermédiaire financier toute personne qui, à titre professionnel, accepte, garde en dépôt ou aide à placer ou à transférer des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers (cf. supra). Dans la conception de la LBA, l'obligation de communiquer a comme corollaire le blocage des avoirs. **La notion d'intermédiaire financier vise par conséquent les personnes qui, dans le cadre de leurs activités, disposent d'un pouvoir sur les avoirs de tiers et sont ainsi en mesure de procéder à un blocage de ceux-ci.** Il en résulte que les activités de conseil ou les services d'ordre purement administratif ne sont assujettis à la LBA que lorsqu'ils s'accompagnent simultanément de l'exécution de transactions ou d'un pouvoir de disposition sur les avoirs de tiers (REM, §851).

103. Le REM identifiait les lacunes suivantes et faisait les recommandations suivantes :

| Profession | Lacunes | Recommandation | Mesure corrective |
|--|---|---|-------------------|
| Agents immobiliers | Dans leur activité de courtage, qui consiste à mettre en contact acheteur et vendeur, à les conseiller pour le financement de l'opération ainsi qu'à leur offrir des prestations de services en relation avec la transaction immobilière, les agents immobiliers ne sont pas considérés comme des intermédiaires financiers assujettis à la LBA, aussi longtemps qu'ils n'ont aucun pouvoir de disposition sur des valeurs patrimoniales. Les agents immobiliers sont assujettis à la LBA, en qualité d'intermédiaire financier soumis à la surveillance étendue ainsi qu'à toutes les obligations prévues par la LBA, lorsqu'ils interviennent en qualité de mandataires de l'acheteur pour le règlement du prix ou en qualité de mandataire du vendeur dans la mesure où ils ne se limitent pas strictement à encaisser le prix de vente pour le compte de celui-ci mais offrent d'autres services de type financier. | Les autorités suisses devraient prendre les mesures appropriées pour assujettir les agents immobiliers aux obligations de vigilance, indifféremment selon qu'ils agissent pour le compte du vendeur ou de l'acheteur d'un immeuble. | Aucune |
| Commerce de pierres précieuses | Le commerce de pierres précieuses échappe actuellement à tout assujettissement aux dispositifs de la LBA | Le commerce de pierres précieuses devrait être assujetti aux dispositifs de la LBA dans les conditions prévues à la Recommandation 12. | Aucune |
| Avocats, notaires et autres professions juridiques | D'une manière générale, les professions juridiques visées ne sont soumises aux obligations de la LBA que dans l'hypothèse où ils disposent d'un pouvoir de disposition sur les valeurs patrimoniales concernées. La simple préparation d'actes n'est pas suffisante pour requérir l'assujettissement aux devoirs de vigilance. L'exclusion des notaires et avocats de l'assujettissement à la LBA dans ces mêmes situations (soit lorsqu'ils recueillent les fonds constitutifs du capital d'une société en constitution et les transfèrent conformément aux instructions reçues), apparaît clairement non conforme à la Recommandation 12 du GAFI. Il n'est de même pas conforme à la Recommandation 12 du GAFI que les activités relatives à l'assistance à l'achat ou à la vente de sociétés ou d'entités commerciales ne soient | L'assujettissement des avocats, notaires et autres professions juridiques devrait être revu. En particulier, la seule préparation de transactions devrait être suffisante, dans les cas où cela est prévu par la Recommandation 12 du GAFI, pour donner lieu à l'assujettissement aux obligations de vigilance. A titre d'exemple également, les avocats et notaires ne soient pas actuellement assujettis aux dispositions de la LBA lorsqu'ils effectuent des transactions dans le cadre de l'achat ou de la vente d'immeubles par leurs clients. | Aucune |

| Profession | Lacunes | Recommandation | Mesure corrective |
|---|---|--|-------------------|
| | assujetties au dispositif préventif que dans les seuls cas où le fiduciaire, le comptable, le notaire ou l'avocat effectue dans ce contexte des transactions financières soit par le biais de son propre compte bancaire, soit au moyen d'une procuration sur le compte du client. | | |
| Prestataires de services aux sociétés et trusts | Seuls sont susceptibles d'être assujettis aux obligations de la LBA les professionnels qui exercent un pouvoir de disposition sur les valeurs patrimoniales appartenant à leurs clients. La définition limitative des sociétés de domicile (notamment en ce qu'elle vise des sociétés ou constructions juridiques n'ayant pas d'activités industrielles ou commerciales) n'est pas satisfaisante. | La seule préparation de transactions devrait être suffisante, dans les cas où cela est prévu par la Recommandation 12 du GAFI, pour donner lieu à l'assujettissement aux obligations de vigilance. | Aucune |

104. Le REM recommandait de réviser les conditions d'assujettissement de certaines professions (cf. tableau ci-dessus). Ceci n'a pas été fait.

R.12 – lacune 2 (application de la Recommandation 5 aux entreprises et professions non financières désignées autres que les casinos : dans la mesure où les entreprises et professions non financières désignées sont, pour partie, qualifiés en Suisse d'intermédiaires financiers, les problèmes identifiés à l'égard de ceux-ci dans le cadre de la Rec. 5 (Section 3.2 du Rapport) sont également applicables ici)

105. En droit suisse, les « entreprises et professions non financières désignées » sont considérées, au moins pour certaines activités visées aux Recommandations 12 et 16, comme des intermédiaires financiers, soumis à l'ensemble des obligations de diligence et autres obligations découlant de la LBA. Ainsi, l'analyse formulée ci-dessus dans le cadre de la Recommandation 5 est directement applicable dans le cadre de la Recommandation 12. Comme indiqué plus haut, la Suisse a pris des mesures suffisantes visant à mettre en œuvre la Recommandation 5 à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

R.12 – lacune 3 (application de la Recommandation 5 aux casinos : le seuil à partir duquel le client réalisant une opération de caisse doit être identifié est très largement supérieur au niveau fixé par le GAFI)

106. L'ordonnance de la Commission fédérale des maisons de jeu concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent du 28 février 2000 (OCFMJ-LBA) a été abrogée et remplacée par une nouvelle ordonnance du 12 juin 2007 (OBA CFMJ). Cette ordonnance est entrée en vigueur le 1er juillet 2007, mais les maisons de jeu ont disposé d'un délai jusqu'au 1er janvier 2008 pour mettre en œuvre la plupart des nouvelles dispositions. L'OBA CFMJ donne aux maisons de jeu la possibilité de choisir entre deux méthodes de vérification de l'identité des visiteurs réalisant une opération de caisse:

- Selon la première méthode, la maison de jeu doit vérifier l'identité et enregistrer tous les visiteurs qui, par l'achat ou la vente de jetons, par le paiement d'appareils à sous, par l'émission ou l'encaissement de chèques ou par des opérations au comptant telles que les opérations de change, effectuent une ou plusieurs transactions paraissant liées entre elles qui dépassent le montant de 5 000 francs (soit environ 3 300 euros) (art. 2, al. 1 OBA CFMJ);

- Selon la deuxième méthode, la maison de jeu doit vérifier l'identité et enregistrer tous les visiteurs à l'entrée de l'établissement (art. 2, al. 2 OBA CFMJ)²⁴.

107. Quelle que soit la méthode retenue, les maisons de jeu doivent en outre enregistrer sous le nom du visiteur concerné toute transaction entrant dans l'une des catégories suivantes: rachat par la maison de jeu de jetons et de paiements d'appareils à sous d'un montant d'au moins 15 000 francs (soit environ 9 900 euros); émission ou encaissement, par la maison de jeu ou par les visiteurs, de chèques d'un montant d'au moins 15 000 francs; opérations de change portant sur un montant d'au moins 5 000 francs (art. 2, al. 3 OBA CFMJ).

108. La lacune identifiée dans le REM a été corrigée conformément aux recommandations du rapport (le seuil révisé à partir duquel le client doit être identifié est conforme à la Recommandation 12).

R.12 – lacune 4 (application de la Recommandation 5 aux casinos : la réglementation actuelle de la CFMJ ne contient pas de dispositions suffisantes relatives aux devoirs de vigilance constante, en particulier sur le plan de l'examen des opérations)

109. Concernant les devoirs de vigilance constante, le REM indiquait que si des devoirs de renouvellement de l'identification du client ou de ses ayants droit économiques en cas de doute sur leur identité étaient effectivement requis, la réglementation de la CFMJ ne contenait pas de dispositions explicites et contraignantes relatives à l'examen attentif des transactions pendant toute la durée de la relation d'affaires afin de s'assurer que les transactions effectuées sont cohérentes avec la connaissance qu'a l'institution de son client. La nouvelle ordonnance prend en compte ces exigences: premièrement, elle oblige les maisons de jeu à veiller à la mise en place d'une surveillance efficace des relations d'affaires et des transactions et permet à la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) d'exiger d'elles la mise en place d'un système informatique de surveillance (art. 14 OBA CFMJ); deuxièmement, elle contraint les maisons de jeu à définir les critères permettant de détecter les relations d'affaires et les transactions qui présentent des risques accrus (art. 10 et 11 OBA CFMJ) et leur impose, dans tous ces cas, un devoir immédiat de clarification de l'arrière-plan économique (art. 9 OBA CFMJ).

110. En matière d'effectivité et de mise en œuvre, les autorités suisses communiquent les informations suivantes. Suite à la révision de l'ordonnance, il a été demandé à tous les casinos d'adapter leurs directives internes et de les soumettre à la CFMJ jusqu'à fin septembre 2007. Pour chaque casino, un examen approfondi de l'adéquation des directives internes avec les bases légales a été effectué. De décembre 2007 à février 2008, les casinos ont bénéficié de conseils et ont été informés individuellement des corrections à entreprendre. Par le biais des inspections ordinaires annuelles, la mise en œuvre des dispositions contre le blanchiment d'argent a été contrôlée dans chaque casino. La qualité de la mise en œuvre des directives internes ainsi que l'adéquation des directives avec la pratique ont été vérifiées. Les faiblesses et les manquements constatés ont été communiqués par écrit et un délai a été donné pour y remédier. De manière générale, les autorités signalent que les normes révisées de l'ordonnance ont été mises en œuvre de manière satisfaisante.

111. Cette lacune a été résolue dans les termes proposés par le rapport d'évaluation (cf. §939).

R.12 – lacune 5 (application de la Recommandation 8 aux entreprises et professions non financières désignées autres que les casinos : (1) les mesures existantes n'incluent pas l'obligation pour les intermédiaires financiers de définir des politiques et mesures spécifiques tenant compte des risques particuliers d'utilisation abusive des nouvelles technologies à des fins de blanchiment de capitaux ou de

²⁴ En ce qui concerne l'identification des clients, trois casinos ont opté pour le système d'identification à l'entrée, et les 16 autres pour le système d'identification à valeur seuil.

financement du terrorisme ; (2) les obligations de vigilance visent uniquement les relations d'affaires ouvertes à distance mais pas les transactions n'impliquant pas la présence physique des parties)

112. L'analyse faite plus haut dans le cadre de la Recommandation 8 à l'attention des intermédiaires financiers s'applique ici. Les lacunes identifiées dans le cadre de la Recommandation 8 ont été résolues en ce qui concerne les intermédiaires financiers assujettis à l'OBA-FINMA 3 (dont les mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2009). La lacune identifiée ci-dessus a été résolue.

R.12 – lacune 6 (application de la Recommandation 9 : (1) la portée de la condition d'équivalence des identifications opérées par d'autres sociétés du groupe mériterait d'être plus amplement explicitée, en particulier dans le cas où la société du groupe qui a procédé à l'identification est établie à l'étranger ; (2) aucune disposition n'impose à l'intermédiaire financier qui recourt à un tiers introducteur de s'assurer que celui-ci a pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle prévues dans la Recommandation 5)

113. Concernant la première lacune, les autorités suisses indiquent que l'article 32 OBA-FINMA 3, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009, précise désormais la condition d'équivalence des identifications opérées par d'autres sociétés du groupe, en ce sens que l'identité doit avoir été vérifiée de manière équivalente aux modalités prévues par l'OBA-FINMA 3. Cette disposition s'applique à la vérification de l'identité du cocontractant et de l'ayant droit économique. En ce qui concerne la deuxième lacune (obligation de s'assurer que le tiers introducteur a pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle prévues dans la Recommandation 5), l'article 31, al. 2 OBA-FINMA 3 institue l'obligation pour l'intermédiaire financier de choisir le tiers introducteur avec soin (let. a) de l'instruire (let. b) et de contrôler l'exécution des obligations (let. c). Cette disposition (let. a) correspond à l'art. 19 al. 1 let. a OBA-FINMA 1, applicable dans le domaine bancaire, qui prévoit que l'intermédiaire financier peut procéder à une délégation « dans la mesure où il s'assure que ces mandataires exécutent les clarifications avec la même diligence qu'il y mettrait lui-même. ». Ainsi, dans le domaine parabancaire, tout comme dans le domaine bancaire, les intermédiaires financiers ont l'obligation de s'assurer que le tiers introducteur a pris des mesures pour exécuter les obligations de diligence déléguées. Néanmoins, ces dispositions ne sont pas estimées suffisantes pour couvrir l'obligation de s'assurer que le tiers a pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle prévues dans la Recommandation 5.

114. Les lacunes en lien avec la Recommandation 9 n'ont été que partiellement corrigées.

R.12 – lacune 7 (application de la Recommandation 6 aux casinos : l'OCFMJ-LBA n'impose pas aux maisons de jeu de soumettre à une vigilance particulière les relations d'affaires avec les personnes politiquement exposées)

115. L'art. 10, al. 3 OBA CFMJ prévoit que les relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées (PPE) doivent dans tous les cas être considérées comme des relations d'affaires présentant un risque accru. En droit suisse, la même définition des PPE s'applique à l'ensemble des intermédiaires financiers (voir art. 10, al. 4 OBA CFMJ). Les relations d'affaires présentant un risque accru entraînent des obligations particulières de clarification (voir art. 9 à 14 OBA CFMJ). En outre, selon l'art. 17 OBA CFMJ, la maison de jeu a l'obligation d'édicter des directives internes dans lesquelles elle doit notamment régler sa politique en ce qui concerne les PPE. La lacune identifiée dans le REM a été corrigée.

R.12 – lacune 8 (application de la Recommandation 8 aux casinos : l'OCFMJ-LBA ne contient pas de dispositions particulières imposant la mise en œuvre de mesures appropriées de gestion des risques particuliers que les relations d'affaires nouées à distance sont susceptibles de présenter (lorsque la

maison de jeu offre cette possibilité à ses visiteurs, la CFMJ réglemente la procédure à suivre dans les directives internes de l'établissement)

116. La nouvelle OBA CFMJ contient une liste non exhaustive de critères que les maisons de jeu doivent prendre en considération pour détecter les relations d'affaires présentant un risque accru (art. 10 OBA CFMJ). Un de ces critères est l'absence de contacts personnels avec le visiteur lors de l'établissement d'une relation d'affaires durable (art. 10, al. 2, let. c OBA CFMJ). Si un risque accru est établi, des obligations particulières de clarification sont requises. L'OBA CFMJ prévoit également que lorsqu'une relation d'affaires est établie par correspondance ou par Internet, la maison de jeu doit vérifier l'identité du visiteur en se faisant remettre une copie certifiée conforme d'un document d'identité officiel et vérifier l'adresse du domicile par un envoi postal ou par un autre moyen équivalent (art. 5, al. 3 OBA CFMJ). La lacune identifiée dans le REM a été corrigée.

R.12 – lacune 9 (application de la Recommandation 11 aux casinos : les dispositions de l'OCFMJ-LBA fixant les modalités d'encadrement des opérations ou relations d'affaires présentant des risques accrus apparaissent très insuffisantes, dans la mesure où elles se limitent à requérir des devoirs de clarification complémentaires si des circonstances inhabituelles (sans autre précision) se présentent ou si des indices de l'origine criminelle des fonds sont décelés)

117. La nouvelle OBA CFMJ définit désormais à la fois des critères permettant de détecter les relations présentant des risques accrus (art. 10 OBA CFMJ) et des critères permettant de détecter les transactions présentant des risques accrus (art. 11 OBA CFMJ). En ce qui concerne les relations d'affaires à risques accrus, les critères mentionnés sont les suivants: le siège ou le domicile du visiteur et de l'ayant droit économique ou leur nationalité (art. 10, al. 2, let. a OBA CFMJ), le type et le lieu de l'activité commerciale du visiteur et de l'ayant droit économique (art. 10, al. 2, let. b OBA CFMJ), l'absence de contacts personnels avec le visiteur lors de l'établissement d'une relation d'affaires durable (art. 10, al. 2, let. c OBA CFMJ), le montant des valeurs patrimoniales changées, mises ou déposées par le visiteur (art. 10, al. 2, let. d OBA CFMJ), le montant des valeurs patrimoniales gagnées par le visiteur ou remboursées par la maison de jeu (art. 10, al. 2, let. e OBA CFMJ) et le pays de provenance des virements effectués sur des comptes clients ou le pays de destination des virements opérés à partir de comptes clients (art. 10, al. 2, let. f OBA CFMJ).

118. S'agissant des transactions à risques accrus, les critères énumérés sont les suivants: le montant des valeurs patrimoniales changées, mises ou déposées par le visiteur (art. 11, al. 2, let. a OBA CFMJ), le montant des valeurs patrimoniales gagnées par le visiteur ou remboursées par la maison de jeu (art. 11, al. 2, let. b OBA CFMJ), des différences significatives par rapport au type, au volume ou à la fréquence des transactions effectuées habituellement dans le cadre de la relation d'affaires (art. 11, al. 2, let. c OBA CFMJ), des différences significatives par rapport au type, au volume ou à la fréquence des transactions effectuées habituellement dans le cadre de relations d'affaires comparables (art. 11, al. 2, let. d OBA CFMJ). Les autorités suisses précisent que ces deux listes ne sont pas exhaustives. De plus, la nouvelle ordonnance oblige en outre les maisons de jeu à clarifier, selon les circonstances, si le visiteur est l'ayant droit économique des valeurs patrimoniales changées, mises ou déposées (art. 12, let. a OBA CFMJ), si le visiteur est l'ayant droit économique des valeurs patrimoniales gagnées ou remboursées (art. 12, let. b OBA CFMJ), la provenance des valeurs patrimoniales changées, mises ou déposées (art. 12, let. c OBA CFMJ), l'origine de la fortune (art. 12, let. d OBA CFMJ) et l'activité professionnelle ou commerciale (art. 12, let. e OBA CFMJ).

119. La lacune identifiée dans le REM a été corrigée dans les termes recommandés par le rapport d'évaluation.

Recommandation 12, conclusion

120. En ce qui concerne les casinos, la Suisse, par le biais de la nouvelle ordonnance (OCFMJ-LBA), a corrigé toutes les lacunes identifiées dans le rapport d'évaluation (en lien notamment avec les Recommandations 5, 6, 8 et 11). C'est dans ce domaine que les efforts visant à renforcer la conformité avec la Recommandation 12 sont les plus tangibles. Le fait qu'une grande majorité des lacunes identifiées dans le cadre des Recommandations 5 et 8 ont été résolues influe également positivement sur le niveau de conformité de la Suisse avec la Recommandation 12.

121. La question du champ d'application de la LBA aux professions non financières demeure un sujet de préoccupation. La Suisse n'a pas étendu l'assujettissement de certaines de ces professions aux obligations de la LBA (agents immobiliers dans certaines circonstances et commerçants de pierres précieuses). De plus, en ce qui concerne les avocats, notaires et autres professions juridiques et prestataires de services aux sociétés et trusts, l'assujettissement est réglé en fonction du critère d'intermédiation financière. Ainsi, par exemple, les professions juridiques continuent à ne pas être assujetties à des obligations de LAB/CFT dans le cadre de la préparation d'actes relatifs à la création et gestion de sociétés et personnes morales (activités de conseil) ou de la vente ou l'achat d'immeubles par leurs clients. Le projet de modification de la LBA tel que présenté au moment de l'évaluation (cf. notamment §857 du rapport) qui prévoyait d'étendre le champ d'application de la LBA à de nouvelles activités, n'a pas été adopté. Le rapport d'évaluation préconisait le réexamen de la particularité du système suisse consistant à n'assujettir aux obligations légales en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme que les seules personnes ayant un pouvoir de disposition sur les fonds de leurs clients. Les autorités suisses signalent que la décision du statu quo a été prise sur la base d'une analyse fondée sur le risque au terme de laquelle il est apparu que le système actuel permettait de soumettre les activités les plus sensibles en terme de risque de LCB/FT, au dispositif de la LBA. Il convient néanmoins de rappeler que la norme du GAFI ne permet pas aux pays d'exempter les entreprises et professions non financières des exigences de LAB/CFT (cela n'est envisageable que pour les activités financières dans des circonstances strictement limitées et justifiées et dans les cas où le pays démontre l'existence d'un risque faible de blanchiment).

122. La Suisse a pris de nombreuses mesures pour corriger un grand nombre de lacunes dans le cadre de la Recommandation 12 et sa conformité avec cette Recommandation peut être jugée à un niveau équivalent à largement conforme. Néanmoins, la Suisse devrait prendre les mesures nécessaires pour assurer l'assujettissement de toutes les professions non financières aux obligations de la LBA dans les conditions prévues à la Recommandation 12.

Recommandation 14 – notation PC

Rec. 14 – lacune 1 (la protection de l'intermédiaire financier sur les plans civil et pénal pour violation des règles de confidentialité découlant de l'article 11 LBA combinée à l'article 305ter du Code pénal demeure insuffisante)

123. Le REM identifiait comme lacune le fait que la LBA prévoyait que l'intermédiaire financier qui procédait à une communication ne pouvait être poursuivi pour violation du secret de fonction, du secret professionnel ou du secret d'affaires ni être rendu responsable de violation de contrat « s'il avait fait preuve de la diligence requise par les circonstances », ce qui paraissait plus restrictif que la condition posée par la Recommandation et la notion de déclaration effectuée « de bonne foi ».

124. L'article 11, al. 1 LBA révisé a modifié la condition permettant d'exclure la responsabilité pénale et civile en remplaçant la notion de "diligence requise par les circonstances" par celle de "bonne foi", comme préconisé par le rapport d'évaluation. Les conditions d'exclusion de la responsabilité pénale et

civile sont ainsi moins restrictives. A noter que l'exclusion de la responsabilité civile et pénale a, par la même occasion, été également étendue aux organismes d'autorégulation qui procèdent à une dénonciation au sens de l'art. 27, al. 4 LBA (art. 11, al. 2 LBA).

R.14 – lacune 2 (l'interdiction légale de divulguer au client le fait qu'une déclaration de soupçons au MROS a été effectuée n'est prévue que pour la période de cinq jours pendant laquelle dure le blocage des fonds, une prolongation éventuelle de ce délai pouvant toutefois être décidée par les autorités judiciaires)

125. Les autorités suisses estiment qu'une interdiction illimitée d'avertir le client n'est pas nécessaire en pratique utilisant les arguments suivants. Le MROS traite très rapidement les déclarations d'opérations suspectes et en transmet un pourcentage important aux autorités de poursuite pénale (entre 75% et 80%; voir annexe à la R. 13, point a, tableau 1). Après l'ouverture d'une procédure pénale, les autorités de poursuite pénale ont souvent besoin d'entrer en contact avec la personne suspectée, qui est ainsi indirectement informée de la déclaration effectuée par son intermédiaire financier.

126. Pourtant, comme souligné dans le REM, ce dispositif est clairement insuffisant au regard de la Recommandation qui ne limite pas dans le temps cette interdiction. La Suisse n'a pas corrigé cette lacune.

R.14 – lacune 3 (le blocage automatique des fonds en cas de déclaration peut conduire dans la pratique à informer le client)

127. Les autorités suisses ont indiqué que selon les observations récoltées par le MROS notamment à l'occasion des rencontres avec les intermédiaires financiers, il est très rare que le blocage automatique des fonds conduise en pratique à informer le client de la déclaration faite au MROS. D'après elles, les cas de blocage sont traités très rapidement par le MROS, ce qui réduit le risque qu'un client demande à effectuer une transaction pendant le blocage ou avant que le cas ne soit transmis aux autorités de poursuite pénale.

128. Le REM concluait que l'obligation de bloquer les avoirs du client pendant les cinq jours suivant la communication pouvait aboutir indirectement à ce que le client apprenne qu'une déclaration le concernant a été effectuée, les établissements ne pouvant guère justifier de manière crédible leur refus d'exécuter les opérations demandées. Ceci est un effet mécanique inhérent au système en place que la Suisse n'a pas remis en cause.

Recommandation 14, conclusion

129. La lacune en lien avec la protection de l'intermédiaire financier sur les plans civil et pénal pour violation des règles de confidentialité a été corrigée. La Suisse n'a par contre pas corrigé les autres lacunes qui peuvent impacter assez sérieusement le système de déclarations. Néanmoins, la conformité de la Suisse avec la Recommandation 14 peut être globalement jugée à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

Recommandation 16 – notation PC

R.16 – lacune 1 (l'assujettissement à la LBA des agents immobiliers, commerçants de pierres précieuses, avocats, notaires et autres professions juridiques et prestataires de services aux sociétés et trusts n'est pas conforme aux conditions d'assujettissement prévues à la Recommandation 16)

130. Le REM recommandait de réviser les conditions d'assujettissement de certaines professions dans le cadre de la Recommandation 16. Cette lacune n'a pas été corrigée.

R.16 – lacune 2 (application de la Recommandation 13 aux entreprises et professions non financières désignées (cf. le détail des lacunes dans le cadre de la Recommandation 13))

131. Comme indiqué ci-dessus (cf. section portant sur la Recommandation 13), la Suisse a pris des mesures suffisantes visant à mettre en œuvre la Recommandation 13 à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

R.16 – lacune 3 (application de la Recommandation 14 aux entreprises et professions non financières désignées (cf. le détail des lacunes dans le cadre de la Recommandation 14))

132. La lacune en lien avec la protection de l'intermédiaire financier sur les plans civil et pénal pour violation des règles de confidentialité a été corrigée.

R.16 – lacune 4 (application de la Recommandation 15 aux entreprises et professions non financières désignées - aucune règle générale ne s'impose en matière d'embauche des employés des professions non financières)

133. Les autorités suisses indiquent que la nouvelle OBA-FINMA 3 a complété, en application de l'article 8 LBA (mesures organisationnelles), son régime relatif à la formation en introduisant à l'article 36 l'obligation pour l'intermédiaire financier de veiller à ce que le personnel soit sélectionné avec soin. Cette mesure est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Elle est très générique et mériterait d'être plus détaillée et explicite. Par ailleurs, la Suisse indique que les OAR ont adapté leurs règlements aux dispositions de l'OBA-FINMA 3 et que les modifications ont notamment trait à la mise en œuvre de la Recommandation 15. La procédure d'agrément des règlements étant en cours, cette information n'a pas pu être vérifiée. Les mesures prises dans le cadre de l'OBA-FINMA 3 vont dans le sens des recommandations faites dans le REM, sans qu'il soit possible de conclure que l'entièreté des lacunes identifiées a été corrigée dans les secteurs non couverts par l'OBA-FINMA 3. La Suisse devrait veiller à ce que les mesures prises en application de l'article 36 sont en adéquation avec les obligations portées à la Recommandation 15.

R.16 – lacune 5 (application de la Recommandation 21 aux entreprises et professions non financières désignées - pour les professions non financières désignées autres que les casinos, l'ADC n'a pas imposé d'échéance aux OAR pour intégrer dans leur règlement une exigence de catégorisation de la clientèle en fonction des risques. De plus, aucune disposition n'est applicable aux casinos)

134. La nouvelle OBA-FINMA 3 prévoit que l'intermédiaire financier qui a plus de 20 relations d'affaires durables établit des critères supplémentaires permettant de détecter les relations d'affaires présentant un risque accru (art. 26, al. 2 OBA-FINMA 3). Ces critères incluent (al. 3): (1) le siège ou le domicile du cocontractant et de l'ayant-droit économique ainsi que leur nationalité (ch. a) ; (2) le type et le lieu de l'activité commerciale du cocontractant et de l'ayant-droit économique (ch. b) ; (3) le pays d'origine ou de destination de paiements fréquents (ch. g) ; (4) dans les relations d'affaires avec des intermédiaires financiers dont le domicile ou le siège est à l'étranger: la législation en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme à laquelle ils sont soumis (ch. h). Ces mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

135. Les autorités suisses indiquent que la majorité des OAR a introduit l'obligation pour ses membres de déterminer des critères de risque pour leurs relations d'affaires comme suit : en fonction de ces critères, l'ensemble de l'activité de l'affilié est classée dans une catégorie d'intermédiation financière à risque faible, moyen ou élevé. Entre autres, cette catégorisation sert de base pour le traitement de demandes concernant l'introduction d'un cycle biennal de révision, à condition que l'activité soit classée dans une catégorie à risque faible. La Suisse indique que cette catégorisation sera revue lors de chaque révision. Cette information n'a pas pu être vérifiée.

136. La nouvelle OBA CFMJ intègre la notion de catégorisation de la clientèle en fonction des risques dans les critères permettant aux casinos de détecter les relations d'affaires présentant un risque accru. Entrent notamment en considération, selon la relation d'affaires entretenue par la maison de jeu, les critères suivants: (i) le siège ou le domicile du visiteur et de l'ayant droit économique ou leur nationalité; (ii) le type et le lieu de l'activité commerciale du visiteur et de l'ayant droit économique; et (iii) le pays de provenance des virements effectués sur des comptes clients ou le pays de destination des virements opérés à partir de comptes clients (art. 10, al. 2, let. a, b et f OBA CFMJ).

137. Les mesures prises en lien avec la Recommandation 21 semblent en adéquation avec la norme GAFI sous réserve des informations communiquées à propos des règlements des OARs qui n'ont pas pu être vérifiées.

Recommandation 16, conclusion

138. Il semble que la Suisse ait pris des mesures adéquates en lien avec les Recommandations 15 et 21 comme indiqué dans le REM. Les lacunes identifiées dans le cadre des Recommandations 13 et 14 n'ont été que partiellement corrigées mais à un niveau jugé suffisant. La question du champ d'application de la LBA aux professions non financières demeure un sujet de préoccupation. La Suisse n'a pas étendu l'assujettissement de certaines de ces professions à l'obligation déclarative (agents immobiliers dans certaines circonstances et commerçants de pierres précieuses). De plus, en ce qui concerne les avocats, notaires et autres professions juridiques et prestataires de services aux sociétés et trusts, l'assujettissement est réglé en fonction du critère d'intermédiation financière. Ainsi, par exemple, les professions juridiques continuent à ne pas être assujetties à l'obligation déclarative dans le cadre de la préparation d'actes relatifs à la création et gestion de sociétés et personnes morales ou de la vente ou l'achat d'immeubles par leurs clients.

139. La Suisse a pris des mesures suffisantes pour corriger un grand nombre de lacunes dans le cadre de la Recommandation 16 et sa conformité avec cette Recommandation peut être jugée à un niveau équivalent à largement conforme. Néanmoins, la Suisse devrait prendre les mesures nécessaires pour assurer l'assujettissement de toutes les professions non financières aux obligations de la LBA dans les conditions prévues à la Recommandation 16.

Recommandation 17 – notation PC

Général

140. En réponse aux lacunes identifiées dans le REM dans le cadre de la Recommandation 17, les autorités suisses ont communiqué les informations suivantes. La loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LFINMA) est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009. Cette loi vise à placer la surveillance étatique des banques, entreprises d'assurance, bourses, négociants en valeurs mobilières et autres intermédiaires financiers (non soumis au contrôle d'un OAR) sous l'égide d'une autorité unique en Suisse. Les trois anciennes autorités de surveillance en matière de LAB/CFT, c'est-à-dire la Commission fédérale des banques (CFB), l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (AdC), ont ainsi été réunies au sein de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA).

141. Certains intermédiaires financiers restent soumis au contrôle d'organismes d'autorégulation (OAR), des organismes de droit privé, en règle générale des associations (cf. §699 du REM) qui sont habilités à appliquer des sanctions dans le cadre de la LAB/CFT. Dans le domaine bancaire, le régime d'autorégulation a été maintenu, c'est-à-dire que l'Association Suisse des Banquiers (ASB) est toujours habilitée à imposer des sanctions dans le cadre de la CDB 08.

142. La LBA prévoit des sanctions de droit pénal administratif en cas de violation de l'obligation de communiquer (dont le montant de l'amende a désormais été relevé de 200 000 à 500 000 francs au plus, cf. article 37) et en cas de négligence (amende de 150 000 au plus) et de récidive (amende de 10 000 au moins).

R.17 – lacune 1 (la CFB, l'AdC et l'OFAP ne disposent pas de la possibilité d'infliger des sanctions pécuniaires, ce qui peut nuire à l'exigence de proportionnalité – à l'égard, en ce qui concerne l'AdC et l'OFAP, des intermédiaires et entreprises qui leur sont directement et exclusivement soumis)

143. Le tableau suivant résume l'éventail des sanctions applicables précédemment dans le cadre de la CFB, de l'AdC et de l'OFAP et celui dont la FINMA dispose dorénavant:

| Sanctions applicables par la CFB , l'AdC et l'OFAP (extraits du REM) |
|---|
| <p>CFB Lorsque la CFB apprend que des infractions aux prescriptions légales ou d'autres irrégularités ont été commises, elle prend les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal et à la suppression des irrégularités (art. 23ter LB et 35 al. 3 LBVM). Lorsqu'il a déjà été remédié aux manquements, elle pourra se contenter d'un avertissement. Dans le cas contraire, elle émet des instructions auxquelles l'intermédiaire financier doit se soumettre. Dans les cas d'une certaine importance, la CFB charge le réviseur externe de cet intermédiaire – voire un réviseur tiers – de superviser et/ou de rendre compte des mesures prises par l'intermédiaire ou de la mise en œuvre des instructions de la CFB (révision extraordinaire dont les frais sont mis à la charge de l'intermédiaire. Si, en dépit d'une mise en demeure, une décision exécutoire de la CFB n'est pas respectée dans le délai fixé, la CFB peut prendre elle-même les mesures qu'elle avait prescrites (art. 23ter al. 2 LB et 35 al. 4 LBVM). Par ailleurs, depuis la fin des années '90, la CFB a introduit la pratique du 'naming and shaming' dans des affaires souvent d'importance internationale (cf. p.ex. affaire Abacha), pratique par laquelle elle publie le nom d'établissements auprès desquels des défaillances ont été constatées. En cas de refus d'obtempérer à une décision exécutoire, la CFB est habilitée à publier celle-ci (art. 23ter al. 3 LB et 35 al. 5 LBVM). Elle peut en outre exiger le départ des collaborateurs occupant une position dirigeante lorsque ceux-ci ne présentent pas la garantie d'une activité irréprochable, cette qualité constituant en effet une condition de l'exercice de l'activité bancaire, du négoce de valeurs mobilières ou de l'activité dans le domaine des fonds de placement. Cette garantie d'activité irréprochable se rapporte aussi bien à des qualités d'ordre professionnel que d'ordre moral. Selon sa gravité, une violation des devoirs de diligence ou d'autres prescriptions légales peut remettre en question cette garantie d'activité irréprochable qui constitue une condition d'autorisation à exercer l'activité de banque, négociants ou direction de fonds de placement. Si l'organisation de l'établissement n'est pas adéquate pour respecter les exigences légales ou que l'établissement refuse de se séparer d'une personne ne présentant plus la garantie d'une activité irréprochable, l'autorisation d'exercer devra être retirée.</p> |
| <p>AdC L'éventail des mesures propres au rétablissement de la légalité à disposition de l'AdC est fixé à l'art. 20 LBA ainsi que dans la jurisprudence du Tribunal fédéral. Outre la publication de la décision exécutoire en cas de refus d'un intermédiaire financier d'y obtempérer, ainsi que le retrait de l'autorisation d'exercer l'activité d'intermédiaire financier (constituant « l'ultima ratio »), qui visent les manquements graves aux obligations de diligence compromettant le respect des conditions à l'octroi de l'autorisation, l'AdC peut ordonner toutes les mesures dont disposent les autorités de surveillance instituées par des lois spéciales. Ainsi, sur la base des rapports de révision qu'elle a établis ou qui lui ont été transmis par les sociétés de révision externes LBA, l'AdC prend diverses mesures propres au rétablissement de la légalité à l'égard d'intermédiaires financiers, soit sous la forme de courriers invitant l'intermédiaire financier à remédier aux manquements relevés dans les cas de peu de gravité, soit sous la forme d'une décision formelle notifiée à l'intermédiaire financier en présence de violations plus importantes des obligations découlant de la LBA. Les mesures suivantes ont en particulier été ordonnées par l'AdC : blâme, injonction d'apporter des modifications à l'organisation interne ou de nommer une personne externe à la société chargée des contrôles internes, précision des modalités d'intervention de la personne chargée des contrôles internes, fixation de délais pour remédier aux manquements relatifs à la mise en œuvre des obligations de diligence ou pour soumettre à l'approbation de l'AdC des directives internes et enfin exécution de révisions extraordinaires afin de contrôler la bonne et complète exécution des mesures ordonnées.</p> |
| <p>OFAP L'OFAP dispose du seul pouvoir de retirer l'autorisation. Par ailleurs, en cas d'insoumission aux prescriptions ou de violation des obligations déclaratives, les sanctions pénales de droit administratif précitées sont applicables.</p> |

| Sanctions applicables par la FINMA (article 31 à 37 LFINMA) |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> a. Rétablissement de l'ordre légal ; b. Décision en constatation (si l'établissement examiné est accusé d'une grave violation des dispositions légales en matière de surveillance, la FINMA doit rendre une constatation officielle dans ce sens, sous la forme d'une décision sujette à recours) c. Interdiction d'exercer (pour les dirigeants) en cas de violation grave du droit de la surveillance d. Publication d'une décision en matière de surveillance (« name and shame ») en cas de violation grave du droit de la surveillance e. Confiscation du gain en cas de violation grave du droit de la surveillance f. Nomination d'un chargé d'enquête g. Retrait de l'autorisation, de la reconnaissance, de l'agrément ou de l'enregistrement. |

144. Les nouvelles sanctions dont dispose la FINMA sont désormais applicables à un plus grand nombre d'intermédiaires financiers (tous ceux soumis à la surveillance directe de la FINMA, cf. supra) et sont globalement plus nombreuses et variées que celles dont disposaient les autorités fusionnées, en particulier l'OFAP. La FINMA est habilitée à prononcer des sanctions administratives comme l'interdiction d'exercer et la publication d'une décision constatant les irrégularités commises par un intermédiaire financier, y compris les données personnelles de ce dernier (*naming and shaming*), dans les deux en cas de violation grave du droit de la surveillance. De plus, en réponse aux observations du REM (lacune 1), la Suisse a introduit des mesures de confiscation du bénéfice éventuellement réalisé en violant les dispositions légales. La FINMA peut confisquer le gain acquis par un assujetti ou une personne qui exerce une fonction dirigeante en violant gravement le droit de la surveillance. Cette réglementation est applicable par analogie si un assujetti ou une personne exerçant une fonction dirigeante a évité une perte en violant gravement le droit de la surveillance. Si le montant des valeurs soumises à confiscation ne peut être précisément déterminé ou si la détermination de cette somme requiert des moyens disproportionnés, la FINMA peut procéder à une estimation. Le droit d'ordonner la confiscation se prescrit par sept ans.

145. D'autre part, les sanctions pénales ont été renforcées. Ainsi par exemple, l'amende en cas de non-respect des décisions de la FINMA (art. 48 LFINMA) a été doublée par rapport à l'ancien art. 38 LBA (elle est désormais de 100 000 francs). Le fait de fournir des informations fausses à la FINMA, à une société d'audit, à un organisme d'autorégulation ou à une personne mandatée est punissable d'une peine d'emprisonnement de trois ans maximum ; en cas de négligence, la peine est une amende de 250'000 francs au plus (art. 45 LFINMA). La compétence dans le domaine des sanctions pénales reste celle du Département fédéral des finances (et non de la FINMA).

146. Le REM préconisait que la Suisse dote ses autorités de surveillance de la possibilité d'infliger des sanctions pécuniaires en cas de manquements aux obligations de LAB/CFT. Ce point a fait l'objet de longues analyses et réflexions²⁵. La Suisse n'a finalement pas introduit la possibilité pour la FINMA d'infliger des amendes comme recommandé mais des mesures de confiscation du bénéfice éventuellement réalisé en violant les dispositions. La loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LFINMA) n'étant entrée en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2009, il n'a pas été possible d'en mesurer la mise en œuvre ou d'en apprécier l'effectivité. A titre positif, on relèvera quand même que tous les OAR (secteur para-bancaire), la Commission de surveillance de l'ASB (banques) ainsi que le Comité de l'OA-ASA (assurances) disposent de la possibilité d'infliger des sanctions pécuniaires, dont le montant est fonction de la gravité du manquement. En outre, s'agissant des intermédiaires financiers du domaine bancaire, si la FINMA constate qu'une banque a commis un manquement formel de moindre importance (par exemple mauvaise tenue d'un nombre limité de dossiers clients), pas suffisamment grave pour justifier une sanction administrative comme l'interdiction d'exercer ou le retrait d'autorisation, elle peut non seulement prononcer un blâme, mais aussi dénoncer le cas à la Commission de surveillance de

²⁵ Cf. par exemple les rapports Zimmerli et de la CFB:

<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/archiv/03495/index.html?lang=fr>

l'ASB qui pourra, elle, infliger une sanction pécuniaire. Ainsi, seuls les intermédiaires financiers directement et exclusivement soumis à la FINMA ne peuvent faire l'objet d'aucune sanction pécuniaire (leur nombre est limité par rapport à l'ensemble des intermédiaires financiers - moins de 10%), ce qui relativise la portée de cette lacune. Dans tous les cas, la Suisse devrait néanmoins considérer l'adoption d'un régime de sanctions pécuniaires pour la FINMA qui apporterait la progressivité nécessaire à son régime de sanctions.

R.17 – lacune 2 (d'une manière générale, tous les types d'infractions aux dispositions LBA ne sont pas susceptibles d'être sanctionnés également et de façon proportionnée à leur gravité)

147. Le REM concluait que tous les types d'infractions aux dispositions LBA n'étaient pas susceptibles d'être sanctionnés également et de façon proportionnée à leur gravité, certains pouvant être sanctionnés de façon cumulative (les violations des obligations d'identification par exemple) alors qu'à l'inverse des infractions aux obligations de clarification ou de communication, pourtant au moins tout aussi graves, ne tombaient que sous le coup des sanctions de la CFB, ou, dans le cas du défaut de communication, d'une éventuelle sanction de droit pénal administratif (cf. §829). Aucune mesure n'a été prise à cet égard et les autorités suisses estiment toutefois que le système de sanction doit être vu et apprécié dans son ensemble et non pas seulement sous l'angle des sanctions pénales. Cette lacune n'a pas été corrigée.

R.17 – lacune 3 (des inégalités de traitement existent selon que les intermédiaires sont soumis au contrôle direct de l'AdC ou affiliés à un OAR ainsi que, possiblement, d'un OAR à l'autre)

148. Lors de l'évaluation mutuelle de la Suisse, il a été conclu que le dispositif de sanctions se distinguait par l'inégalité de traitement entre les intermédiaires financiers suivant qu'ils étaient rattachés directement à l'AdC ou affiliés à un OAR, du fait notamment de l'insuffisance du dispositif répressif à la disposition de l'AdC et, en outre, par les inégalités de traitement susceptibles de se manifester selon l'OAR de rattachement. En réponse, les autorités suisses précisent que chaque OAR fixe les sanctions en fonction des catégories d'intermédiation financière et des risques inhérents de transaction et de réputation et qu'exiger l'harmonisation des sanctions pécuniaires constituerait une violation de l'autonomie de droit privé des OARs. Dans les faits, les autorités suisses pensent que ce ne sont pas les sanctions pécuniaires qui revêtent une importance particulière, mais les exclusions de membres et que dans ce domaine, la pratique entre les OARs est harmonisée (violations graves des obligations de diligence, violation de l'obligation de communiquer avec préméditation). Elle est également harmonisée avec la pratique de la FINMA en ce qui concerne le retrait de l'autorisation d'exercer une activité d'intermédiaire financier. Les autorités suisses estiment que l'on ne peut pas parler de traitement inégal des intermédiaires financiers directement soumis à l'autorité de surveillance. Ces derniers sont en effet libres, plutôt que de demander une autorisation à la FINMA, de s'affilier à un OAR et de se soumettre ainsi à un régime additionnel de sanctions pécuniaires.

149. La lacune identifiée dans le REM n'a pas été corrigée, les autorités suisses se contentant d'assurer une harmonisation pour les cas graves pouvant conduire à une exclusion.

R.17 – lacune 4 (la proportionnalité de l'arsenal de sanctions est également affectée par le fait que le code pénal incrimine certains manquements aux obligations des intermédiaires financiers et pas d'autres)

150. Deux articles du Code Pénal sanctionnent des faits liés au blanchiment ou aux obligations incombant aux intermédiaires financiers en la matière : les articles 305bis (cf. supra) et 305ter, al. 1 le premier relatif aux faits de blanchiment et le second au défaut de vigilance. Le REM évoquait l'opportunité d'étendre le champ d'application de l'article 305 ter. al. 1 du Code Pénal. Après un examen attentif, les

autorités suisses ont estimé que la mise en œuvre de cette recommandation mettrait en péril l'équilibre global du système de sanction suisse. Cette lacune n'a pas été corrigée.

R.17 – lacune 5 (le régime de sanctions dans le secteur des assurances apparaît totalement inefficace)

151. Le REM soulignait notamment que (1) l'autorité de supervision (l'OFAP) disposait d'un seul type de sanctions (retirer l'autorisation d'exercer) et que (2) aucune sanction n'avait été appliquée par l'OFAP. Les assurances privées sont désormais soumises à la supervision de la FINMA et aux régimes de sanctions applicables dans ce cadre. Il est trop tôt pour évaluer l'effectivité du nouveau dispositif de supervision applicable aux assurances privées. A titre positif, on notera qu'une plus grande graduation de sanctions est désormais à la disposition de la FINMA dans sa supervision des assurances privées (cf. supra).

R.17 – lacune 6 (les sanctions pénales administratives relatives notamment à l'absence de déclaration d'opérations suspectes n'ont jusqu'à présent quasiment pas été utilisées (question en lien avec l'effectivité))

152. Au terme de son analyse, le REM concluait que les sanctions, prévues par les articles 36 à 38 de la LBA en cas, respectivement, d'exercice d'une activité sans autorisation, de violation de l'obligation de communiquer et d'insoumission à une décision apparaissaient globalement inefficaces. Dans la nouvelle mouture de la LBA, seule la violation de communiquer est sanctionnée (y compris en cas de négligence et récidive), les sanctions pour les autres manquements ayant été transférés dans le cadre de la LFINMA (articles 44 et 48 respectivement et dont le montant des amendes a été relevé).

153. Les autorités suisses ont communiqué les statistiques suivantes :

| | | Dénonciations | Condamnations | Non-ouverture et non-lieu | Délégations au canton |
|---|-------|---------------|---------------|---------------------------|-----------------------|
| Art. 36 LBA (exercice d'une activité sans autorisation) | 2005 | 7 | 3 | 1 | 3 |
| | 2006 | 9 | 7 | 1 | 1 |
| | 2007 | 11 | 5 | 2 | 4 |
| | 2008 | 6 | 2 | 4 | |
| | Total | 33 | 17 | 8 | 8 |
| Art. 37 LBA (violation de l'obligation de communiquer) | 2005 | 1 | | 1 | |
| | 2006 | 1 | 1 | | |
| | 2007 | 2 | | 2 | |
| | 2008 | 2 | 1 | | 1 |
| | Total | 6 | 2 | 3 | 1 |
| Art. 38 LBA (insoumission à une décision de l'autorité) | 2005 | | | | |
| | 2006 | 1 | 1 | | |
| | 2007 | | | | |
| | 2008 | | | | |
| | Total | 1 | 1 | | |
| Total | | 40 | 20 | 11 | 9 |

154. D'après les statistiques communiquées, il semble qu'entre 2005 et 2008, deux sanctions pour violation de l'obligation de communiquer dans le cadre de la LBA ont été prononcées, ce qui reste relativement marginal (une seule sanction de cette nature avait été prononcée au moment de l'évaluation). Une seule sanction a été imposée pour insoumission à une décision de l'autorité. Par contre, 17 sanctions ont été imposées pour exercice d'une activité sans autorisation (article 36 LBA). L'effectivité des sanctions, notamment pour violation de l'obligation de communiquer, reste discutable même si les autorités suisses estiment qu'il est erroné de réduire le jugement de l'effectivité du système suisse de sanctions aux seules sanctions pénales, lesquelles constituent, en principe, l'*ultima ratio*.

Recommandation 17, conclusion

155. La création de la FINMA et l'instauration d'un système de surveillance consolidé ont bien été accompagnées, comme recommandé dans le REM, d'une réflexion d'ensemble sur le dispositif de sanctions disponibles. Bien que la FINMA n'ait finalement pas été dotée du pouvoir d'infliger des sanctions pécuniaires, elle dispose de sanctions administratives plus nombreuses et variées que les autorités de surveillance fusionnées. Une sanction financière, à savoir la confiscation du gain, a également été introduite. L'existence d'une autorité de surveillance unique au secteur bancaire, des valeurs mobilières, para-bancaire et des assurances privées notamment devrait en outre permettre d'assurer à l'avenir une plus grande égalité de traitements entre les intermédiaires financiers. Néanmoins, la Suisse n'a pas corrigée les lacunes suivantes : (1) absence de sanctions pécuniaires pour la FINMA ; (2) les types d'infractions aux dispositions LBA ne sont toujours pas susceptibles d'être sanctionnés également et de façon proportionnée à leur gravité ; (3) l'inégalité de traitement entre les intermédiaires financiers suivant qu'ils sont rattachés directement à la FINMA ou à un OAR persiste ; (4) des doutes demeurent quant à l'effectivité du régime de sanctions. De ce fait, il semble que la conformité de la Suisse avec la Recommandation 17 ne peut être jugée à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

Recommandation 22 – notation PC

R.22 – lacune 1 (l'absence d'encadrement conforme à la Recommandation 22 apparaît problématique dans le secteur des assurances et dans celui des intermédiaires financiers (mais dans une moindre mesure puisque dans ce secteur, les entités disposent rarement de filiales ou succursales à l'étranger compte tenu de leur taille)

156. L'article 2, al. 2 OBA-FINMA 2 prévoit désormais que les entreprises d'assurance suisses veillent à ce que leurs succursales ou les sociétés appartenant au même groupe actives dans le domaine de l'assurance à l'étranger respectent les principes fondamentaux de la LBA (cf. C.22.1 de la Méthodologie). Elles doivent informer la FINMA (1) lorsque des dispositions locales empêchent le respect de ces principes (cf. 22.2 de la Méthodologie), ou (2) lorsqu'il en résulte pour elles un désavantage concurrentiel grave. En ce qui concerne les intermédiaires financiers non bancaires hors assurances, ils sont désormais soumis aux obligations dans le cadre de l'OBA-FINMA 3.

157. Les autorités suisses indiquent que tant la FINMA que les autorités qui l'ont précédée attirent régulièrement l'attention des intermédiaires financiers sur les constatations du GAFI sur certains pays afin qu'ils en tiennent compte lors de leur évaluation des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Les autorités suisses estiment que ces mises en garde sont certes générales mais qu'elles incluent l'activité que les intermédiaires financiers seraient susceptibles d'avoir par le biais de filiales et de succursales dans ces pays. De plus, ces mêmes autorités indiquent qu'aucun intermédiaire financier soumis à la FINMA n'a, à leur connaissance, une filiale ou une succursale dans l'un des pays mentionné par le GAFI dans ses dernières communications et que si cela devait être le cas, l'attention de la FINMA serait immédiatement accrue, notamment afin de déterminer pourquoi l'établissement concerné n'a pas procédé à une information au sens des art. 2, al. 3 let. a OBA-FINMA 2 (s'agissant des assurances) ou 3 al. 2 let. a OBA-FINMA 1 (s'agissant des intermédiaires financiers bancaires).

158. A la lumière des précisions apportées par les autorités suisses, il semble néanmoins, qu'en ce qui concerne les assurances privées et les intermédiaires financiers non bancaires hors assurances, les obligations suivantes n'ont pas été reprises dans le dispositif réglementaire suisse qui traite de la question des filiales et succursales et du régime de LAB/CFT qui leur est applicable: (1) l'obligation de s'assurer que les succursales et les filiales observent les Recommandations du GAFI (et pas seulement les mesures de LAB/CFT suisses) et (2) l'obligation, lorsque les normes minimales de LAB/CFT des pays d'accueil et d'origine différent, d'appliquer la norme la plus rigoureuse dans la mesure où les textes réglementaires

locaux le permettent. De plus, l'obligation de vigilance que les institutions financières devraient avoir à l'égard des succursales et filiales dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI devrait être explicitement mentionnée dans l'OBA-FINMA 2 (le fait de compter sur des mises en garde d'ordre général à l'égard de certains pays identifiés par le GAFI ne semble pas suffisant).

R.22 – lacune 2 (dans le domaine bancaire, l'attention accrue requise vis-à-vis des filiales et succursales situées dans les pays qui n'appliquent pas ou insuffisamment les Recommandations du GAFI pourrait utilement être explicitée)

159. L'art. 3, al. 1 OBA-FINMA 1 énumère désormais les principes de la LBA et de l'ordonnance auxquels les succursales à l'étranger ainsi que les sociétés étrangères appartenant au même groupe doivent se conformer. Ces principes sont les suivants: (1) l'interdiction d'accepter des valeurs patrimoniales provenant de crimes ou servant au financement du terrorisme; (2) l'interdiction de financer le terrorisme et d'entretenir des relations d'affaires avec des organisations criminelles; (3) l'interdiction d'entretenir des relations d'affaires avec des banques fictives; (4) la vérification de l'identité du cocontractant; (5) l'identification de l'ayant droit économique et (6) les devoirs de clarification spéciaux en cas de risques accrus.

160. L'article 9 de l'OBA-FINMA 1 précise que « l'intermédiaire financier qui possède des succursales à l'étranger ou dirige un groupe financier comprenant des sociétés étrangères, doit déterminer, limiter et contrôler de manière globale les risques juridiques et les risques de réputation liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme auxquels il est exposé ».

161. Aucune de ces mesures, même lues conjointement, ne répondent à la lacune identifiée dans le REM puisqu'elles n'imposent pas explicitement l'obligation de porter une attention accrue vis-à-vis des filiales et succursales situées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI (critère C.22.1.1 de la Méthodologie).

Recommandation 22, conclusion

162. La Suisse a adopté une série de mesures qui répondent à certaines lacunes identifiées dans le REM. Pourtant les mesures destinées aux assurances et aux intermédiaires financiers non bancaires hors assurances ne sont pas en conformité totale avec cette Recommandation. Ce qui est également le cas (dans une moindre mesure) dans le domaine bancaire. Dans ces conditions, il semble que la conformité de la Suisse avec la Recommandation 22 ne peut être jugée à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

Recommandation 29 – notation PC

R.29 – lacune 1 (analyse du système de contrôle en place (éléments en lien avec l'effectivité) - le dispositif de contrôle des assurances privées est défaillant et inexistant en pratique)

163. Au moment de l'évaluation, l'OA-ASA (l'organisme d'autorégulation du secteur des assurances) était de facto l'autorité exclusive en charge du contrôle des assurances privées. Le règlement de celui-ci ne lui permettait pas de mener des inspections sur place ou d'accéder aux documents des compagnies d'assurance. En outre, il ne fondait pas sa surveillance sur les rapports des réviseurs externes auxquels il n'avait pas accès mais sur les seuls rapports annuels des services internes de lutte contre le blanchiment des établissements ainsi que sur les éventuelles infractions signalées par leurs services de contrôle interne. Ceux-ci n'étaient en outre tenus de faire état que des « graves manquements dans le traitement des obligations légales et réglementaires de diligence ». Le REM concluait que ce dispositif insuffisant s'avérait totalement

ineffectif, aucune anomalie n'ayant été signalée jusqu'à présent à l'OA-ASA et, en conséquence, aucune sanction n'ayant jamais été prise. Aujourd'hui, 6 sociétés d'assurance tombent sous le contrôle direct de la FINMA, 20 sous celui de l'OA-ASA.

164. En réponse à cette lacune, les autorités suisses ont communiqué les informations suivantes. L'article 22, al. 4 OBA-FINMA 2, prévoit expressément l'obligation de l'organe interne chargé au sein de chaque entreprise d'assurance des mesures en matière de LAB de faire rapport chaque année à la FINMA. S'agissant des entreprises d'assurance affiliées à l'OA-ASA, l'article 21 du règlement de l'OA-ASA prévoit des dispositions similaires à l'art. 22 OBA-FINMA, avec notamment l'obligation pour le service interne spécialisé chargé des mesures en matière de lutte contre le blanchiment d'argent de faire rapport annuellement au Comité de l'OA-ASA. L'art. 25 OA-ASA prévoit, en outre, que l'entreprise d'assurance charge son organe interne de révision ou de contrôle d'effectuer chaque année, à l'occasion des révisions régulières, des vérifications par sondage pour savoir si les obligations de diligence qui lui incombent selon la LBA et le Règlement OA-ASA sont remplies. L'organe suprême de direction ou l'un de ses membres au moins, ainsi que le service interne spécialisé, sont informés des résultats du contrôle. Si l'organe de révision ou de contrôle constate des manquements graves ou qu'il n'a pas été remédié aux manquements secondaires qu'il avait critiqués, il les annonce par voie écrite au Comité de l'OA-ASA. Afin de garantir l'indépendance nécessaire, les membres de l'organe interne de révision ou de contrôle ne doivent contrôler aucune relation d'affaires à laquelle ils ont eux-mêmes participé. Le rapport de l'organe interne de révision ou de contrôle doit être annexé au rapport annuel du service interne spécialisé. Il est important de noter que certaines de ces dispositions existaient au moment de l'évaluation mutuelle (rédaction d'un rapport annuel destiné à l'OA-ASA, vérifications aléatoires portant sur le respect des obligations de diligence conformément au règlement OA-ASA, information de la direction de l'OA-ASA en cas de manquements importants ou qu'il n'a pas été remédié aux manquements secondaires qu'il avait critiqués).

165. Les autorités suisses indiquent également qu'un contrôle externe du respect des obligations de diligence a été introduit, d'abord dans le règlement de l'OA-ASA (art. 26 du règlement OA-ASA) à compter du 1er janvier 2006, puis dans l'OBA-FINMA 2 (art. 24) une année plus tard (avec toutefois un délai jusqu'à fin 2007 pour le mettre en œuvre). Une société d'audit externe est ainsi chargée de contrôler, au moins tous les quatre ans, l'observation des obligations de diligence des entreprises d'assurance et de faire rapport à la FINMA. S'agissant des entreprises affiliées à l'OA-ASA, c'est le Comité de l'OA-ASA qui désigne chaque année les entreprises devant être révisées par une société d'audit externe ne dépendant ni de la direction, ni de l'administration de l'entreprise d'assurance, et sur quoi doit porter la révision. En principe, chaque entreprise membre fait l'objet d'une révision tous les quatre ans. 20% au moins des membres doivent être révisés chaque année. La société d'audit doit disposer d'une autorisation de la FINMA, posséder les capacités requises et présenter toutes garanties quant à une activité de contrôle irréprochable. Elle doit établir un rapport sur l'observation des obligations de diligence par l'entreprise d'assurance contrôlée à l'intention du Comité de l'OA-ASA. Le Comité de l'OA-ASA établit à son tour chaque année un rapport sur ses activités à l'intention de la FINMA et selon ses directives.

166. La Suisse n'a pas doté l'OA-ASA d'un dispositif de contrôle propre qui lui permette de mener des inspections dans les compagnies d'assurance. Pourtant, les révisions du règlement de l'OA-ASA vont dans le sens des recommandations du REM : désormais l'OA-ASA ne fonde plus sa surveillance exclusivement sur le rapport du service interne spécialisé, mais également sur la base du rapport d'audit externe qui lui est remis. Des mesures additionnelles ont été prises pour garantir une plus grande indépendance des membres de l'organe interne de révision. Le recours à une société d'audit externe permet également de garantir une plus grande indépendance vis-à-vis des entreprises révisées. Enfin, le règlement de l'OA-ASA introduit une périodicité des contrôles externes dans le secteur des assurances, ce qui est positif (cf. conclusion du REM au paragraphe 826). La mise en œuvre de ces mesures en adéquation avec les conclusions du REM est désormais essentielle (le règlement révisé de l'OA-ASA est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008, ce qui donne peu de recul quant à sa mise en œuvre et l'effectivité des nouveaux

contrôles en place). Enfin, il est trop tôt pour juger de l'effectivité des contrôles que la FINMA opère auprès des entreprises d'assurance qui sont sous sa surveillance directe, la FINMA n'étant opérationnelle que depuis le 1^{er} janvier 2009. Globalement, les modalités de contrôle des sociétés d'assurance soumises au contrôle de l'OA-ASA ont été renforcées.

R.29 – lacune 2 (analyse du système de contrôle en place (éléments en lien avec l'effectivité) - les règles à respecter afin de garantir l'indépendance des organes de direction et de contrôle des OAR ne sont pas suffisamment développées et formalisées)

167. Le REM procure une description détaillée du système suisse de contrôle, qui repose principalement sur des réviseurs externes pour les contrôles sur place. Le rapport indique qu'un système de contrôle reposant principalement sur des réviseurs externes voire, pour certains OAR, sur des contrôleurs désignés par la profession elle-même, ne va pas sans soulever de problèmes, notamment en ce qui concerne l'indépendance des organes des OAR. L'article 24.1 let. c LBA (d'application à l'époque de l'évaluation) établit certaines garanties comme celle de s'assurer que les personnes et organes de révision chargés du contrôle soient indépendantes de la direction et de l'administration des intermédiaires financiers.

168. Dans le cadre du rapport de suivi, les autorités suisses ont communiqué les informations suivantes : la loi sur le blanchiment d'argent prévoit explicitement que les personnes et les organes de révision chargés du contrôle auprès des OAR doivent être indépendants de la direction et de l'administration des intermédiaires financiers qu'ils doivent contrôler (art. 24.1, let. c LBA). Il s'agit là d'une condition d'autorisation des OAR qui doit être remplie en permanence et qui est contrôlée régulièrement par la FINMA. Ce contrôle se fait tout d'abord au moment de l'accréditation par la FINMA de la personne chargée au sein de l'OAR de la révision des intermédiaires financiers (art. 24 al. 1 let. c LBA). L'indépendance est également contrôlée par la FINMA lors de ses contrôles sur place annuels (très concrètement, la Suisse indique que la FINMA passe en revue les révisions dans lesquelles la personne est intervenue et contrôle qu'il n'a aucun lien direct ou indirect avec les intermédiaires financiers contrôlés). Les autorités suisses indiquent également que l'indépendance des sociétés de révision utilisées par les OAR pour procéder aux contrôles des intermédiaires est également imposée par l'art. 24.1, let. c LBA. Les règlements des OAR prévoient le contrôle de l'indépendance des sociétés de révision qu'ils agréent. La FINMA contrôle aussi ce point lors de ses contrôles sur place auprès des OAR. Il est ainsi déjà arrivé que suite à un contrôle sur place l'autorité de surveillance ait interdit à l'OAR d'accepter les rapports d'une société de révision qu'elle avait jugé insuffisamment indépendante et ordonné l'établissement d'un nouveau rapport. Le Tribunal administratif fédéral a eu à cette occasion la possibilité de préciser en 2007 les règles en matière d'indépendance (voir arrêt du Tribunal administratif fédéral TAF du 15 octobre 2007, B-1074/2007)²⁶. En outre, les règlements des OAR ont été adaptés suite à l'entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2007 de la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des sociétés de révision (RS 221.302). Il en découle que les sociétés de révision qu'ils utilisent et qui procèdent aussi à des révisions statutaires doivent être accréditées par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision.

169. Le REM recommandait de prendre des mesures pour développer et formaliser davantage les règles garantissant l'indépendance des organes de direction et de contrôle des OAR (le rapport préconisait par exemple le développement et la généralisation de certaines mesures prises par l'AdC comme l'exigence d'un nombre minimum de membres externes à la profession dans le Comité de direction des OAR, par exemple). Il convient tout d'abord de signaler que la Suisse n'a pas édicté de nouvelles

²⁶ Le TAF a notamment précisé que « l'indépendance exigée n'est pas assurée, lorsque des faits ou des circonstances peuvent amener des tiers à douter de l'objectivité de la société de révision LBA. Il en est ainsi par exemple lorsqu'il existe un lien financier entre la société de révision LBA et la société qu'elle surveille ou une société proche de cette dernière. »

dispositions réglementaires pour préciser le principe d'indépendance fixé à l'art. 24.1 let. c LBA. Néanmoins, les autorités suisses indiquent qu'après avoir mené une réflexion sur les moyens de garantir l'indépendance et analysé les mesures préconisées par le REM, elles sont arrivées à la conclusion qu'il n'était pas faisable d'édicter des règles uniformes aux différents OAR, vu la diversité de ces derniers. L'indépendance des organes de direction et de contrôle des OAR est assurée en prenant en compte les particularités de chaque OAR. Ainsi, par exemple, pour les OAR du secteur des gérants de fortune, il est exigé qu'au moins 50% des membres du comité de direction soient externes à la profession. Pour ce qui est des OAR de la Poste Suisse et des Chemins de fer fédéraux, qui ont la particularité de surveiller un nombre restreint d'intermédiaires financiers, la loi requiert une indépendance à 100% (art. 24 al. 2 LBA). Une uniformisation des règles pourrait en outre produire des effets secondaires non souhaitables²⁷. Les autorités suisses précisent également que la FINMA doit approuver le règlement et le statut de chaque OAR ainsi que toute modification subséquente et qu'elle pourrait, dans ce cadre, refuser l'approbation si l'organisation de l'OAR ne garantit pas l'indépendance requise par la LBA. Chaque personne chargée du contrôle au sein de l'OAR doit en outre être approuvée par la FINMA et peut, le cas échéant, être relevée de ses fonctions par cette dernière. Les autorités suisses précisent enfin qu'elles ont développé en 2008 un catalogue de risques pour leurs contrôles annuels auprès des OAR; le risque de dépendance des membres du comité, de la direction et des autres employés des OAR a été précisé et fait partie des risques contrôlés. Les règlements de deux OAR ont en outre été communiqués au Secrétariat; ces derniers contiennent notamment une *check list* d'indépendance que le réviseur est tenu de remplir et qui permet à l'OAR d'évaluer si l'indépendance des réviseurs est garantie ou non.

170. Au vu de ce qui précède, on peut considérer que la Suisse a suivi les recommandations du REM en prenant des mesures effectives pour développer les règles afin de garantir l'indépendance des contrôles des OAR, même si ces règles n'ont pas été formalisées dans des dispositions réglementaires uniformisées. Les autorités suisses ont notamment mené une réflexion à cet égard et diligenté une procédure qui a donné lieu en 2007 à un arrêt du TAF précisant la notion d'indépendance au sens de l'art. 24, al. 1, let. c LBA. La lacune a donc été corrigée.

R.29 – lacune 3 (contrôles effectués par les OAR : des progrès sont encore nécessaires pour assurer une meilleure homogénéité de la qualité des contrôles)

171. Le REM recommandait que des mesures soient prises pour assurer une meilleure homogénéité de la qualité des contrôles dans les OARs reconnaissant que si des dispositions, telles que la rotation des contrôleurs, ou le principe de « quatre yeux » ont été adoptées par certains OAR pour garantir l'indépendance des contrôles et l'absence de collusion, ce n'est pas toujours le cas, d'autres se contentant d'un engagement de se récuser en cas de conflit d'intérêt. Les autorités suisses ont indiqué que l'AdC a mis sur pied en 2007, conjointement avec les OAR, un groupe de travail chargé d'élaborer des standards harmonisés de révision pour les OAR. Ces travaux ont abouti à un concept de révision adopté en décembre 2008 par l'AdC. Ce concept, qui reflète la *best practice* en matière de révision, doit encore être approuvé par le forum des OAR. Il semble donc que la Suisse a pris des mesures pour assurer une meilleure homogénéité de la qualité des contrôles qui vont dans le sens de ce que le REM recommandait (même s'il est trop tôt pour en juger l'effectivité). La lacune identifiée dans le REM a néanmoins été corrigée.

²⁷ Par exemple, les autorités suisses jugent qu'appliquer la règle des 50% à tous les OAR aurait pour conséquence non souhaitable que la règle serait insuffisante pour les OAR ayant un nombre très limité de membres (p. ex OAR Poste et OAR CFF). Dans le même esprit, elles précisent qu'appliquer la règle des 100% à tous les OAR aurait pour conséquence non souhaitable que les directions des OAR, notamment celles des OAR de branche, ne disposeraient plus des connaissances nécessaires pour comprendre les particularités de l'activité surveillée et qu'en ce sens, la présence au sein des directions des OAR de praticiens issus de la profession est très utile.

R.29 – lacune 4 (pouvoirs à la disposition des différentes autorités de contrôle - en l'absence de sanctions pécuniaires, les pouvoirs de sanction des autorités de surveillance administratives (CFB, OFAP, AdC) sont insuffisamment variés)

172. Comme précisé précédemment, la Suisse a élargi la variété des sanctions à disposition de la FINMA. Néanmoins, les mesures prises par les autorités suisses en matière de sanctions sont insuffisantes pour corriger cette lacune à un niveau jugé satisfaisant.

Recommandation 29, conclusion

173. Le contrôle applicable aux assurances a été renforcé, aussi bien au niveau de la FINMA qu'au niveau de l'OA-ASA, ce qui répond aux recommandations du rapport, même si la mise en œuvre des nouvelles dispositions sera déterminante pour juger des progrès réellement accomplis. La Suisse a en outre pris des mesures pour améliorer l'effectivité du système de contrôle, d'une part, en ce qui concerne l'indépendance des organes de direction et de contrôle des OAR et, d'autre part, en vue d'assurer une meilleure homogénéité de la qualité des contrôles effectués par ces derniers, bien qu'il soit trop tôt pour juger de l'effectivité de ces mesures. Par contre, comme vu précédemment, les mesures prises par les autorités suisses en matière de sanctions demeurent insuffisantes. Néanmoins, globalement, la conformité de la Suisse avec la Recommandation 29 peut être jugée à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

Recommandation 33 – notation NC

Remarque préliminaire

174. Les autorités suisses indiquent que les mesures adéquates mises en œuvre pour les personnes morales autres que celles émettant des actions au porteur, ainsi que la qualité des informations accessibles publiquement par le biais du registre du commerce, ont été prises en compte de manière très insuffisante dans le REM et que la Suisse conteste la notation de NC attribuée à cette Recommandation.

R.33 – lacune 1 (pour les sociétés anonymes ayant émis des actions nominatives, le registre de l'actionnaire est accessible aux autorités pénales dans le cadre d'instructions en cours ainsi qu'à la CFB en cas d'enquêtes mais pas aux autres autorités compétentes)

175. Aucune mesure n'a été prise pour corriger cette lacune.

R.33 – lacune 2 (aucune mesure appropriée ne permet d'assurer la transparence de l'actionariat des sociétés anonymes ayant émis des actions au porteur (hormis l'hypothèse où il s'agit d'une société cotée en bourse) ni de l'actionariat indirect d'autres formes de société dont un ou plusieurs actionnaires sont des sociétés anonymes de ce type)

176. En ce qui concerne les sociétés non cotées en bourse ayant émis des actions au porteur, la Suisse indique que différentes mesures pour augmenter leur transparence ont été étudiées et/ou mises en consultation depuis 2005. L'avant-projet de loi sur la mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI, mis en consultation en janvier 2005, prévoyait deux mesures. Il s'agissait premièrement d'introduire dans le code des obligations un devoir d'annonce pour les principaux titulaires d'actions au porteur (10%), qui participent, en personne ou par procuration, à l'assemblée générale et exercent ainsi le contrôle de la société. Une disposition du code pénal devait sanctionner la violation de cette obligation. Deuxièmement, le projet prévoyait la facilitation de la conversion des actions au porteur en actions nominatives. Aucune de ces mesures n'a été adoptée.

177. En date du 29 septembre 2006, il a été décidé que la question de la conformité des actions au porteur aux exigences du GAFI devait être traitée dans le cadre de la révision du droit de la société anonyme et du droit comptable plutôt que dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI. Dans ce cadre, il a été décidé de renoncer à la suppression des actions au porteur. A ce jour, aucune des propositions émises (comme l'institution d'une obligation de déclarer permanente pour les actions au porteur non cotées) n'a été retenue malgré la persistance des débats²⁸.

R.33 – lacune 3 (il semble pouvoir subsister un problème de transparence en ce qui concerne les fondations de famille dont la gestion est assurée par des personnes n'agissant pas à titre professionnel)

178. Cette lacune n'a pas été corrigée. Les autorités suisses estiment que le problème soulevé dans le REM est très marginal et que les fondations de famille en tant qu'instrument juridique ne représentent aucun risque en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Les arguments que les autorités suisses opposent sont les suivants : ce genre d'instrument, visant à soutenir les individus dans le cadre de la relation familiale, contient des contraintes importantes et est peu ou pas géré autrement que par des intermédiaires financiers. Par ailleurs, le problème identifié est compensé par le fait que, dans leurs rapports avec les intermédiaires financiers, les fondations de famille lorsqu'elles sont traitées comme des sociétés de domicile aux conditions régies par l'art. 17 al. 2 OBA FINMA 3 ou selon l'art. 4, al. 2 CDB08 - dont la formulation a été clarifiée -, c'est-à-dire lorsqu'elles ne se tiennent pas exclusivement à leurs buts statutaires, requièrent l'identification systématique de l'ayant-droit économique. Dans les autres cas, les fondations de familles sont des personnes morales soumises au régime ordinaire d'identification des personnes morales selon les dispositions applicables de la LBA et des ordonnances pertinentes.

Recommandation 33, conclusion

179. Concernant la transparence de l'actionnariat des sociétés anonymes ayant émis des actions au porteur, il semble que plusieurs mesures ont été envisagées mais sans succès. La lacune identifiée dans le REM demeure donc. La Suisse conteste les deux autres lacunes (première et troisième) et n'a pris aucune mesure corrective à leur égard. Ainsi, la conformité de la Suisse avec la Recommandation 33 ne peut pas être jugée à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

Recommandation Spéciale VII – notation PC

RS.VII – lacune 1 (une exception, utilisée il est vrai de façon marginale, est admise en ce qui concerne l'identification des donneurs d'ordre pour les virements transfrontaliers)

180. Au moment de l'adoption du REM, l'alinéa 2 des articles 15 de l'OBA-CFB et 13 de l'OBA-AdC prévoyait que l'intermédiaire financier puisse renoncer à faire figurer les informations requises sur les virements transfrontaliers « pour des motifs légitimes ». Ces exceptions ont été supprimées.

RS.VII – lacune 2 (pour les virements nationaux (y compris ceux à destination du Liechtenstein), aucune disposition spécifique n'est prévue au-delà de l'obligation générale faite aux intermédiaires financiers de conserver une trace complète de toutes les transactions)

181. L'article 15 al. 1 de l'OBA-FINMA 1 prévoit que pour tous les ordres de virement de plus de 1500 francs (aux environ de 990 euros), l'intermédiaire financier indique le nom, le numéro de compte et l'adresse du cocontractant donneur d'ordre (donneur d'ordre). En l'absence de numéro de compte, l'intermédiaire financier doit indiquer un numéro d'identification unique. L'adresse peut être remplacée

²⁸ On notera toutefois que dans le cadre de la révision du droit de la société anonyme, actuellement au parlement, il est proposé de faciliter la conversion des actions au porteur en actions nominatives.

par le lieu et la date de naissance du donneur d'ordre, par son numéro de client ou par son numéro d'identité national.

182. Pour les ordres de virements nationaux, l'art. 15, al. 2 OBA-FINMA 1 prévoit que l'intermédiaire financier peut indiquer, en lieu et place des indications susmentionnées, un numéro de compte ou un numéro d'identification unique propre au donneur d'ordre, pour autant qu'il soit en mesure de transmettre les indications complètes à l'intermédiaire financier du bénéficiaire dans un délai de trois jours ouvrables. Cette règle n'est valable que pour les ordres de virements entièrement effectués en Suisse (c'est-à-dire lorsque toutes les institutions financières concernées sont situées en Suisse) par le biais d'un système de paiement interne au pays.

183. Les intermédiaires financiers ont eu jusqu'au 1^{er} janvier 2009 pour se conformer à ces nouvelles exigences.

184. S'agissant des autres intermédiaires financiers soumis à l'OBA-FINMA 3, les mêmes dispositions que celles contenues à l'art. 15 OBA-FINMA 1 mentionnées ci-dessus s'appliquent (voir art. 13 OBA-FINMA 3). Ces mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

185. La lacune identifiée dans le REM a été corrigée.

RS.VII – lacune 3 (les virements à destination du Liechtenstein, pays avec lequel il existe une union douanière et monétaire, sont considérés comme des virements domestiques, pour lesquels aucune obligation spécifique –autre que celle de transmettre, le cas échéant, les informations relatives au donneur d'ordre aux autorités de poursuite pénale- n'existe)

186. La Suisse indique que la disposition relative aux transferts domestiques est également applicable aux transferts à destination du Liechtenstein (cf. supra). Les autorités suisses précisent qu'en effet, le numéro de référence applicable à de telles transactions permet de remonter au donneur d'ordre et répond à la définition du «numéro d'identification personnel et unique», permettant à la banque destinataire au Liechtenstein d'obtenir dans le délai prévu les informations relatives au donneur d'ordre si nécessaire. La lacune identifiée dans le rapport a été corrigée dans le cadre des nouvelles mesures d'indication du donneur d'ordre lors de virements (nationaux ou pas).

RS.VII – lacune 4 (aucune disposition spécifique ne fait obligation aux institutions intermédiaires de conserver l'ensemble des renseignements nécessaires sur le donneur d'ordre avec le virement correspondant, même si cette obligation peut être considérée comme implicite)

187. L'art. 23 OBA-FINMA 1 a été complété afin de préciser que l'obligation de conservation s'applique également aux indications relatives au donneur d'ordre d'un virement sortant, ce qui est censé s'appliquer aux institutions intermédiaires (même si cela n'est pas explicite). Aucune mesure équivalente n'existe dans le cadre de l'OBA-FINMA 3. Cette lacune n'a été que partiellement corrigée.

RS.VII – lacune 5 (les obligations incombant aux banques et aux autres intermédiaires financiers relatives à l'identification et au traitement des virements qui ne sont pas accompagnés des renseignements complets sur le donneur d'ordre devraient être définies de manière plus précise)

188. S'agissant de la transmission de données incomplètes sur le donneur d'ordre, un nouvel al. 4 a été ajouté à l'art. 15 OBA-FINMA 1 afin de faire obligation à l'intermédiaire financier d'établir des directives internes fixant la manière de procéder dans un tel cas. L'intermédiaire financier suit dans ce cas une approche fondée sur les risques (demande d'informations supplémentaires, refus de la transaction ou même, selon les circonstances, limitation ou cessation des relations d'affaires avec la banque du donneur

d'ordre ou encore annonce au MROS). Une mesure similaire a été prévue à l'article 13 al.3 de l'OBA-FINMA 3.

Recommandation Spéciale VII, conclusion

189. La plupart des lacunes identifiées dans le rapport ont été corrigées et la conformité de la Suisse avec la Recommandation Spéciale VII peut être jugée à un niveau au moins équivalent à largement conforme. Il est à noter que les intermédiaires financiers ont eu jusqu'au 1^{er} janvier 2009 pour se conformer aux nouvelles exigences de l'OBA-FINMA 1.

Recommandation Spéciale IX – notation NC

RS.IX – lacune 1 (la mise en œuvre de la Recommandation Spéciale IX repose sur des mécanismes insuffisants et incomplets)

190. La Suisse indique qu'elle a choisi de mettre en œuvre la RS IX en instituant un système de renseignement sur demande (système de communication). La LF du 3 octobre 2008 a tout d'abord introduit un nouvel al. 1bis à l'art. 95 de la loi sur les douanes (LD) afin d'habiliter expressément l'Administration fédérale des douanes (AFD) à soutenir la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le cadre de ses tâches. La mise sur pied du système de renseignement sur demande a ensuite été concrétisée au niveau d'une ordonnance du Conseil fédéral. En effet, en vertu de l'art. 130 LD, c'est le Conseil fédéral qui est compétent pour l'exécution de la LD. L'ordonnance sur le contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide est entrée en vigueur le 1er mars 2009.

191. C.IX.1. L'ordonnance introduit une obligation de renseigner, sur demande, les bureaux de douane sur les transports transfrontières (importation, exportation et transit) d'argent liquide d'un montant d'au moins 10 000 francs suisses (aux environs de 6 600 euros) ou l'équivalent en monnaie étrangère. La notion d'argent liquide couvre : (1) les espèces (billets de banque et pièces de monnaie suisses et étrangers qui sont en circulation en tant que moyens de paiement) ; (2) les titres au porteur, actions, obligations, chèques et autres titres similaires transmissibles (article 2 de l'Ordonnance). Les autorités suisses indiquent que la demande de renseignement peut être formulée sans soupçon particulier, par exemple dans le cadre d'un contrôle ordinaire des marchandises à la frontière. Elle peut être effectuée indépendamment du genre de trafic et du genre de moyen de transport utilisé et est possible dans toutes les opérations d'importation, d'exportation et de transit. En cas de soupçon de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, une demande de renseignement peut être faite même si le seuil de 10 000 francs suisses n'est pas atteint. Un soupçon pourrait naître par exemple si une personne importe à plusieurs reprises des montants d'espèces qui, pris isolément, ne paraîtraient pas suspects.

192. C.IX.2. Dans le trafic transfrontière, la personne assujettie à l'obligation de renseigner est tenue de fournir à la demande du bureau des douanes des renseignements indépendamment du montant d'argent liquide transporté. Les renseignements pouvant être demandés portent sur la personne qui transporte l'argent liquide, le montant transporté, l'origine et l'utilisation prévue de l'argent liquide ainsi que l'ayant droit économique (art. 3 de l'Ordonnance).

193. C.IX.3. Le bureau de douanes peut séquestrer provisoirement de l'argent liquide en vertu de l'art. 104 LD²⁹ et ce, indépendamment du montant transporté (art. 4 de l'Ordonnance). En effet, selon l'art. 104, al. 1 LD, l'Administration fédérale des douanes peut prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver

²⁹ **Art. 104.** Préservation des moyens de preuve et séquestre provisoire. 1 L'administration des douanes peut prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver les moyens de preuve susceptibles d'être utilisés dans une procédure pénale. 2 Elle séquestre les objets et les valeurs dont la confiscation est probable. 3 Elle transmet immédiatement à l'autorité compétente les objets, les valeurs et les moyens de preuve visés aux al. 1 et 2.

les moyens de preuve susceptibles d'être utilisés dans une procédure pénale. Elle séquestre les objets et les valeurs dont la confiscation est probable (art. 104, al. 2 LD). Les autorités suisses considèrent donc qu'un séquestre est possible, sur la base de l'art. 104 LD, en cas de soupçon de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, mais aussi en cas de soupçons d'autres infractions (p. ex. vol). Le refus de communiquer des renseignements ou la communication de renseignements erronés peuvent être de nature à renforcer les soupçons de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme et constituer la base d'un séquestre provisoire.

194. C.IX.4. Les renseignements recueillis par les bureaux de douane sont communiqués à la Direction générale des douanes (indépendamment du montant de l'argent liquide en cause) et saisis dans un système d'information du Corps des gardes-frontière (base de données informatique) (art. 6 et 7 de l'Ordonnance). Les renseignements communiqués à la Direction générale des douanes portent non seulement sur le transporteur (identité et adresse) et le montant de l'argent liquide transporté, mais également sur l'origine et l'utilisation prévue de l'argent liquide, sur l'identité et l'adresse des ayants droits économiques et sur le séquestre provisoire. La communication indique également si la personne assujettie à l'obligation de renseigner a refusé de fournir un renseignement ou fourni un renseignement erroné et comprend des données concernant les véhicules, les objets et les cas concrets. Il est prévu que la Direction générale des douanes analysera régulièrement le contenu de ce système (art. 9 de l'Ordonnance). Ces examens doivent servir à l'analyse des risques, laquelle permet la mise en place de contrôles mieux ciblés.

195. C.IX.5. Dans certains cas (non précisés par l'Ordonnance), la Direction des Douanes transmet les données provenant du système d'information au MROS (art. 8 de l'Ordonnance, assistance administrative).

196. C.IX.6. L'Ordonnance sur le contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide prévoit que la Direction des Douanes transmet les données provenant du système d'information (cf. C.IX.4) au MROS et aux autorités de police compétentes. Pour répondre à ce critère, le Suisse se repose aussi sur des dispositions de la loi sur les douanes, y compris l'article 112, al. 1 LD qui prévoit que l'administration des douanes peut communiquer des données ainsi que les constatations faites par son personnel dans l'exercice de ses fonctions aux autorités de la Confédération, des cantons et des communes ainsi qu'aux organisations ou personnes de droit public ou privé auxquelles la Confédération a confié des tâches de droit public (autorités suisses), lorsque cela est nécessaire à l'exécution des actes législatifs que ces autorités doivent appliquer. En outre, d'après l'ordonnance du 7 novembre 2001 concernant l'extension du devoir de renseigner et du droit de communiquer d'autorités, d'offices et d'organisations visant à garantir la sécurité intérieure et extérieure, les autorités fédérales sont tenues de communiquer toute information relative à la lutte contre le terrorisme et son financement au Service d'analyse et de prévention. Enfin, en cas de séquestre provisoire, les bureaux de douane traitent directement avec les autorités de police compétentes (art. 104, al. 3 LD).

197. C.IX.7. Dans le cadre de l'art. 113 LD, c'est-à-dire lorsque des traités internationaux le prévoient, la Direction générale des douanes peut transmettre des données relatives au contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide tirées du système d'information à des autorités étrangères. De tels traités existent dans le domaine douanier ainsi que dans le cadre de la coopération policière³⁰.

³⁰ Parmi ces accords, on peut citer notamment: l'Accord sous la forme d'un échange de lettres du 9 juin 1997 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne ajoutant à l'Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne un protocole additionnel relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière (RS 0.632.401.02); la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (RS 0.351.1); l'Accord du 27 avril 1999 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et judiciaire (RS 0.360.136.1); l'Accord du 11 mai 1998 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière (RS 0.360.349.1); l'Accord du 10 septembre 1998 entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à la coopération entre les autorités de police et de douane (RS 0.360.454.1).

198. C.IX.8. Le refus de fournir un renseignement ou la fourniture d'un renseignement erroné en ce qui concerne le montant transporté est constitutif d'une inobservation des prescriptions d'ordre au sens de l'art. 127, al. 1 LD³¹ et peut être puni d'une amende allant jusqu'à 5 000 francs suisses (art. 5 de l'ordonnance). Étant donné que l'ordonnance n'est entrée en vigueur que le 1er mars 2009, il est encore trop tôt pour se prononcer sur la question du caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions disponibles. Les autorités suisses indiquent également que si la personne assujettie à l'obligation de déclarer oppose une résistance active ou passive aux demandes formulées, l'infraction d'opposition aux actes de l'autorité au sens de l'art. 286 CP pourra être retenue contre elle le cas échéant. La peine prévue dans ce cas est une peine pécuniaire de 30 jours-amende au plus. Selon l'art. 34, al. 2 CP, le jour-amende est de 3000 francs au plus.

199. C.IX.9. Lorsqu'une personne transporte des espèces ou instruments négociables au porteur en rapport avec une opération de financement du terrorisme ou de blanchiment de capitaux, l'ordonnance prévoit la communication des informations relatives au cas d'espèces dans le système d'information ainsi que le séquestre provisoire des valeurs concernées au sens de l'art. 104 LD. Ces dernières sont immédiatement transmises à l'autorité compétente (art. 104, al. 3 LD), laquelle se charge de diligenter une procédure pour blanchiment d'argent ou financement du terrorisme au sens du Code pénal selon la procédure fédérale ou cantonale applicable.

200. C.IX.10. Comme mentionné aux critères IX.3. et IX.9., l'article 4 de l'ordonnance prévoit que le bureau de douane peut séquestrer provisoirement de l'argent liquide en vertu de l'art. 104 LD. En effet, selon l'art. 104, al. 1 LD, l'Administration fédérale des douanes peut prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver les moyens de preuve susceptibles d'être utilisés dans une procédure pénale. Elle séquestre les objets et les valeurs dont la confiscation est probable (art. 104, al. 2 LD), puis les transmet immédiatement à l'autorité compétente (art. 104, al. 3 LD). Pour le reste, le système de confiscation prévu par le droit suisse et tel que décrit dans le REM en relation avec la Recommandation 3 est pleinement applicable.

201. C.IX.11. Dans le cadre de la Recommandation Spéciale III, en ce qui concerne les avoirs des personnes qui transportent physiquement des espèces ou des instruments négociables au porteur en rapport avec une opération de financement du terrorisme ou de blanchiment de capitaux, l'Administration fédérale des douanes peut également faire usage du séquestre provisoire prévu par l'art. 104 LD (art. 4 de l'Ordonnance). Dans ce cas, elle transmet immédiatement les valeurs et objets séquestrés à l'autorité compétente (art. 104, al. 3 LD).

202. C.IX.12. Lors de la découverte d'un transport transfrontière inhabituel d'or, de métaux précieux ou de pierres précieuses, la Direction générale des douanes peut informer une autorité étrangère homologue notamment aux fins de la bonne application des accords douaniers (cf. par exemple les accords cités au au critère X.7).

203. C.IX.13. Les dispositions de l'Ordonnance du 4 avril 2007 sur le traitement des données personnelles dans l'Administration fédérale des douanes sont applicables. En ce qui concerne l'assistance administrative internationale, les dispositions des traités internationaux pertinents sont également applicables.

³¹ **Article 127, al.1.** Inobservation des prescriptions d'ordre 1 En tant que le fait constitutif d'une infraction douanière n'est pas réalisé, est puni de l'amende jusqu'à 5000 francs quiconque contrevient intentionnellement ou par négligence grave: a. à une disposition de la législation douanière ou d'un traité international ou à une de leurs dispositions d'exécution, si la violation de ces dispositions est déclarée punissable par un acte législatif, ou b. à une décision rendue à son endroit et signifiée sous menace de la peine prévue au présent article.

Recommandation Spéciale IX, conclusion

204. Au moment de l'évaluation, la mise en œuvre de la RS.IX reposait sur des mécanismes insuffisants et incomplets. Depuis, la Suisse a pris toute une série de mesures pour se conformer aux dispositions prévues dans le cadre de la RS.IX. L'adoption de l'ordonnance sur le contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide introduit un système de communication d'information visant à détecter les transports physiques transfrontières d'espèces ou d'instruments négociables au porteur en rapport avec le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme. Cette ordonnance prévoit un dispositif relativement complet de mesures visant à mettre en œuvre la RS.IX. Cette ordonnance n'est entrée en vigueur que le 1er mars 2009, il est donc trop tôt pour en apprécier son effectivité. Sur la base des informations communiquées, la conformité de la Suisse avec la Recommandation Spéciale IX peut être jugée à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

VII. Inventaire des mesures prises à l'égard des autres recommandations.

205. Cf. annexes au document.

Secrétariat du GAFI

17 septembre 2009

**LISTE/EXTRAIT DES TEXTES LÉGAUX OU DISPOSITIONS LÉGALES COMMUNIQUÉES
PAR LA SUISSE (AVEC LIENS INTERNET)**

| Nom |
|--|
| <p>Convention du 7 avril 2008 relative à l'obligation de diligence des banques (CDB 08)</p> <p>www.swissbanking.org/fr/20080410-vs-b-cwe.pdf</p> |
| <p>Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 24 octobre 2006 sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme dans le domaine des assurances privées (OBA-FINMA 2)</p> <p>www.admin.ch/ch/f/rs/9/955.032.fr.pdf</p> |
| <p>Règlement de l'Organisme d'autorégulation de l'Association Suisse d'Assurances pour la lutte contre le blanchiment d'argent du 28 décembre 2007, OA-ASA (avec modification du 30 juin 2008)</p> |
| <p>Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la mise en œuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière</p> <p>www.admin.ch/ch/f/ff/2008/7553.pdf</p> |
| <p>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, LBA), état au 1^{er} février 2009</p> <p>www.admin.ch/ch/f/rs/9/955.0.fr.pdf</p> |
| <p>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 (OBA-FINMA 1)</p> <p>www.admin.ch/ch/f/rs/9/955.022.fr.pdf</p> |
| <p>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 (OBA-FINMA 3)</p> <p>www.admin.ch/ch/f/rs/9/955.033.0.fr.pdf</p> |
| <p>Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)</p> <p>www.admin.ch/ch/f/ff/2005/6885.pdf</p> |
| <p>Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins</p> <p>www.admin.ch/ch/f/rs/231_1/index.html</p> |
| <p>Code pénal suisse du 21 décembre 1937; RS 311.0</p> <p>www.admin.ch/ch/f/rs/c311_0.html</p> |

| Nom |
|---|
| Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999; RS 101 www.admin.ch/ch/f/rs/c101.html |
| Circulaire 2008/41; Questions en matière d'audit (Circ. FINMA 08/41) www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-2008-41-f.pdf |
| Circulaire de la Commission fédérale des banques : Audit des banques et des négociants en valeurs mobilières (Audit) du 29 juin 2005 (Circ. CFB 05/1 Audit) www.csbanca.ch/Istituti/Compliance/Normative/CFB/circolari/05%20-%203/francese/rs_0503_f.pdf |
| Ordonnance de la Commission fédérale des maisons de jeu du 12 juin 2007 concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (OBA CFMJ) www.admin.ch/ch/f/rs/9/955.021.fr.pdf |
| Loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LMJ); RS 935.52 www.admin.ch/ch/f/rs/9/935.52.fr.pdf |
| Ordonnance du 24 septembre 2004 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu; RS 935.521 www.admin.ch/ch/f/rs/9/935.521.fr.pdf |
| La loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LFINMA) www.admin.ch/ch/f/rs/9/956.1.fr.pdf |
| Loi fédérale du 24 mars 1995 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (LBVM); RS 954.1 www.admin.ch/ch/f/rs/9/954.1.fr.pdf |
| Loi du 18 mars 2005 sur les douanes; RS 631.0 www.admin.ch/ch/f/rs/6/631.0.fr.pdf |
| Ordonnance du 11 février 2009 sur le contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide www.admin.ch/ch/f/as/2009/709.pdf |
| Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la surveillance des entreprises d'assurance (LSA); RS 961.01 www.admin.ch/ch/f/rs/9/961.01.fr.pdf |
| Arrêté fédéral du 5 octobre 2007 portant approbation de deux traités de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle et modification de la loi sur le droit d'auteur www.admin.ch/ch/f/as/2008/2497.pdf |

**QUATRIÈME RAPPORT DE SUIVI DE LA SUISSE
EN VUE D'INTÉGRER LE PROCESSUS DE SUIVI BISANNUEL**

Rapport complété par la Suisse

Recommandation 5 – notation PC

| 5. Devoir de vigilance relatif à la clientèle | Description des mesures |
|--|---|
| <p><i>Comptes sous de faux noms et comptes numérotés</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ des mesures complémentaires devraient être envisagées afin de parvenir à l'identification systématique des possesseurs de livrets d'épargne au porteur et à la suppression de ces instruments ; | <p>1. La Convention relative à l'obligation de diligence des banques de 2003 (CDB 03) prévoyait déjà l'interdiction de procéder à l'ouverture de nouveaux livrets d'épargne au porteur (art. 2, ch. 5). Suite au 3^{ème} rapport d'évaluation mutuelle (REM) sur la Suisse, la Commission fédérale des banques (CFB) et l'Association suisse des banquiers (ASB) se sont réunies en décembre 2005 pour discuter des mesures à prendre en relation avec les livrets d'épargne au porteur. Elles ont convenu que l'ASB prenne les mesures nécessaires pour identifier de manière systématique les détenteurs de livrets d'épargne au porteur et pour accélérer la suppression des livrets encore existants. L'ASB a procédé à la révision de la CDB en 2008 et en a profité pour mettre en oeuvre ces mesures. Ainsi, la nouvelle CDB 08, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008, rappelle, d'une part, l'interdiction d'établir de nouveaux livrets d'épargne au porteur et prévoit, d'autre part, l'annulation des livrets d'épargne au porteur existants lors de la première présentation physique. La CDB 08 prévoit également que l'identité de la personne qui effectue des retraits doit être systématiquement vérifiée (opérations en espèce, transferts, etc.) indépendamment du montant en jeu et qu'aucun dépôt supplémentaire n'est autorisé (art. 2, ch. 5 CDB 08).</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: En attendant la révision de la CDB, l'ASB avait recommandé à ses membres, dans sa circulaire n°7443 du 20 décembre 2005, de bloquer à l'interne les avoirs déposés sur les livrets d'épargne au porteur en vue de les convertir en d'autres types de produits d'épargne libellés au nom du cocontractant et de sensibiliser simultanément les employés de banque à cette problématique. Dans l'intervalle, un nombre important de livrets d'épargnes au porteur a ainsi été transformé. Ainsi, entre juillet 2005 et mars 2008, le volume des livrets au porteur a diminué de moitié. La CFB a requis des banques de lui fournir chaque année (1^{ère} échéance au 30 juin 2008) un rapport faisant état de l'avancement</p> |

| 5. Devoir de vigilance relatif à la clientèle | Description des mesures |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ concernant le secteur des assurances privées, le fait que des clarifications complémentaires soient requises lorsqu'un client demande l'enregistrement de son contrat sous un faux nom est manifestement insuffisant ; | <p>de leur action.</p> <p>1. L'Office fédéral des assurances privées (OFAP) a adopté une nouvelle ordonnance sur la lutte contre le blanchiment d'argent (OBA OFAP). Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. A noter que, depuis le 1^{er} janvier 2009, l'OFAP a été intégré dans l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). De ce fait, l'OBA OFAP est, à compter de cette date, devenue formellement une ordonnance de cette autorité et a été renommée Ordonnance 2 de la FINMA sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme dans le domaine des assurances privées (OBA-FINMA 2). Selon l'art. 15, let. b OBA-FINMA 2, l'entreprise d'assurance doit procéder à des clarifications particulières lorsque l'arrière-plan économique d'une affaire ou les intérêts des ayants droit ne sont pas clairs ou plausibles, ou que la conclusion du contrat semble inhabituelle d'une autre manière, notamment si le cocontractant demande une discrétion dépassant ce qui est habituel dans la branche. La let. b. a été modifiée par rapport à l'ancienne ordonnance qui ajoutait "[...] en particulier, s'il demande que le contrat ne soit pas introduit dans la banque de données, ou soit introduit sous un nom d'emprunt ou un numéro". L'explication au projet d'ordonnance de l'OFAP précise que cette modification découle de la recommandation des évaluateurs du GAFI préconisant la renonciation aux contrats conclus sous un faux nom ou un numéro.</p> <p>L'Organisme d'autorégulation de l'Association Suisse d'Assurances (OA-ASA), auquel sont affiliés 20 des 26 assurances-vie, a adapté son règlement à l'OBA-FINMA 2. Le nouveau règlement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Les assurances-vie ont eu un délai jusqu'au 31 décembre 2008 pour mettre à jour leurs directives internes. L'OA-ASA a suivi les travaux de mise à jour des directives internes de ses membres et a fait rapport sur ce sujet à l'OFAP.</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: L'OFAP a publié sur son site internet en date du 3 novembre 2006 une information à l'intention des intermédiaires financiers et du public sur la révision de son ordonnance sur la lutte contre le blanchiment d'argent, de même que dans son rapport annuel 2006. Il a participé à un atelier de travail avec l'OA-ASA en septembre 2006. En outre, il a expliqué l'OBA OFAP, par écrit, aux entreprises d'assurance directement assujetties à sa surveillance à fin 2007. Des discussions bilatérales ont également eu lieu avec certaines de ces entreprises, que ce soit dans le cadre des inspections ou d'autres entretiens. De son côté, l'ASA a informé sur son site internet de l'entrée en vigueur de l'ordonnance de l'OFAP au 1^{er} janvier 2007 ainsi que de l'entrée en vigueur de son règlement révisé au 1^{er} janvier 2008. Elle a rappelé ces informations dans son rapport annuel 2007/2008, disponible sur internet. L'OA-ASA en a fait de même dans son rapport annuel 2007.</p> |
| <p><i>Situations dans lesquelles le client doit être identifié</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ une banque peut ne pas procéder à l'identification du client s'il existe des indices de tentative de blanchiment de capitaux, si elle refuse de réaliser l'opération ou | <p>1. La dernière phrase de l'art. 2, ch. 8, al. 2 CDB 03, qui stipulait que l'identification du cocontractant n'a pas à être effectuée lorsque la banque refuse une opération ou l'établissement de la relation d'affaires, et ce, même en présence de soupçons de blanchiment, a été supprimée lors de la révision de la CDB et ne figure ainsi plus dans la CDB 08.</p> <p>En outre, la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la mise en oeuvre des recommandations révisées du GAFI, entrée en vigueur le 1^{er} février 2009 (ci-après LF du 3 octobre 2008), a introduit une let. b à l'art. 9, al. 1 de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA), laquelle étend l'obligation de communiquer aux situations dans lesquelles les négociations visant à établir une relation d'affaires sont interrompues avant l'ouverture proprement dite de cette relation. Comme dans les cas relevant de l'art. 9, al. 1,</p> |

| 5. Devoir de vigilance relatif à la clientèle | Description des mesures |
|--|---|
| <p>d'établir la relation d'affaires.</p> | <p>let. a LBA, une communication ne doit être faite qu'en cas de soupçons fondés. Les intermédiaires financiers doivent donc disposer des informations et indications requises, en particulier quant à l'identité du client. C'est pourquoi ils doivent prendre des mesures raisonnables en fonction des circonstances afin de chercher à connaître, et de pouvoir communiquer au bureau de communication, l'identité de l'auteur de la tentative de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: En 2008, les représentants de la CFB ont participé, comme intervenants, à une quinzaine de formations ayant comme thème central les nouvelles dispositions de l'OBA-CFB (renommée OBA-FINMA 1 au 1^{er} janvier 2009) et la nouvelle CDB 08.</p> |
| <p><i>Identification des personnes morales et constructions juridiques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ dans le secteur des intermédiaires financiers non bancaires soumis au contrôle de l'AdC ou d'un OAR, l'identification des personnes morales et constructions juridiques n'inclut pas explicitement l'identification des personnes agissant au nom de la personne morale ou de la construction juridique. Pour les banques, cette mesure n'est pas non plus systématique ; ▪ dans le secteur des assurances, l'OBA-OFAP ne requiert l'identification des représentants des personnes morales que lorsque celles-ci n'ont pas leur siège en Suisse ; ▪ en outre, aucune disposition | <p>1.</p> <p>La LF du 3 octobre 2008 a introduit une nouvelle phrase à l'art. 3, al. 1 LBA sur l'identification des personnes physiques agissant au nom d'une personne morale. Ainsi, l'intermédiaire financier doit, lorsque le cocontractant est une personne morale, vérifier l'identité des personnes qui établissent la relation au nom de cette personne morale. Pour rappel, la LBA s'applique à tous les intermédiaires financiers au sens du droit suisse, qu'ils soient bancaires ou non bancaires.</p> <p>En ce qui concerne <u>les intermédiaires financiers non bancaires</u> soumis au contrôle de la FINMA (l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent "AdC" a également été intégrée dans la FINMA au 1^{er} janvier 2009), l'art. 6, al. 3 de l'OBA-FINMA 3, entré en vigueur le 1^{er} février 2009, prévoit que l'intermédiaire financier doit vérifier l'identité de la personne qui établit la relation d'affaires au nom du cocontractant (pour information, l'OBA AdC a été révisée, puis abrogée et remplacée par l'OBA-FINMA 3 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, à l'exception de certaines dispositions).</p> <p>S'agissant du <u>domaine bancaire</u>, une disposition sur l'identification de la personne établissant la relation d'affaires au nom d'une personne morale a également été introduite dans la CDB 08 (art. 2, ch. 14, al. 1 et 2). Une telle obligation d'identification existait en fait déjà dans la CDB 03 (art. 12, ch. 16), mais s'appliquait uniquement lorsque la personne morale n'était pas inscrite au registre du commerce, alors que les nouvelles dispositions de la LBA, de la CDB 08 et de l'OBA-FINMA 3 s'appliquent indépendamment du fait que la personne morale soit ou non inscrite au registre du commerce.</p> <p>La nouvelle phrase introduite à l'art. 3, al. 1 LBA s'applique également dans le <u>secteur des assurances</u> et vaut de manière générale indépendamment du fait que le siège de la personne morale soit en Suisse ou à l'étranger ou que la société soit ou non inscrite au registre du commerce. De fait, l'art. 3, al. 1 LBA, qui prime sur toute disposition contraire d'une ordonnance, étend le champ d'application de l'art. 6, al. 3 OBA-FINMA 2 qui ne prévoit l'identification des représentants des personnes morales que lorsque celles-ci ont leur siège à l'étranger ou ne sont pas inscrites au registre du commerce. Il est prévu d'adapter prochainement l'OBA-FINMA 2 sur ce point. La FINMA analyse actuellement la nécessité d'harmoniser les trois ordonnances. Cette adaptation sera soit abordée dans le cadre de ce projet général, soit de manière anticipée dans le cadre d'une modification ponctuelle.</p> <p>La nouvelle phrase introduite par la LF du 3 octobre 2008 à l'art. 3, al. 1 LBA dispose également que l'intermédiaire financier doit, lorsque le cocontractant est une personne morale, prendre connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager</p> |

| 5. Devoir de vigilance relatif à la clientèle | Description des mesures |
|---|--|
| <p>spécifique n'impose explicitement aux intermédiaires financiers de prendre connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager le client, bien que ceci semble résulter de la pratique.</p> | <p>le cocontractant. La pratique actuelle selon laquelle les intermédiaires financiers contrôlent les pouvoirs d'engager une personne morale a donc été inscrite expressément dans la loi et vaut pour tous les intermédiaires financiers soumis à la LBA.</p> <p>S'agissant des <u>intermédiaires financiers non bancaires</u> soumis au contrôle de la FINMA, l'art. 6, al. 4 OBA-FINMA 3, entré en vigueur le 1^{er} février 2009, a également repris explicitement cette obligation de prendre connaissance des pouvoirs de représentation du cocontractant.</p> <p>Il en va de même pour les <u>intermédiaires financiers bancaires</u> dans la CDB 08 (art. 2, ch. 14, al. 3).</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: La FINMA a rendu attentifs les organismes d'autorégulation (OARs) et les intermédiaires financiers des devoirs de diligence plus sévères contenus dans la révision de la LBA, y compris des devoirs susmentionnés concernant les personnes morales. Elle a souligné que ces devoirs sont entrés en vigueur le 1^{er} février 2009 et les a invités à mettre en œuvre dans les meilleurs délais, mais au plus tard jusqu'au 30 juin 2009, les mesures organisationnelles nécessaires pour assurer le respect de ces devoirs de diligence (adaptation des systèmes informatiques, formation de leur personnel, mise à jour des directives internes, mise à jour des contrats d'agence, etc.).</p> <p>Dans ses courriers à l'OA-ASA et aux assurances-vie, la FINMA a souligné le fait que les devoirs de diligence inscrits à l'art. 3, al. 1 LBA, applicables dès le 1^{er} février 2009, sont plus étendus que ce qui était prévu à l'art. 6, al. 3 OBA-FINMA 2 et qu'une modification de l'OBA-FINMA 2 sur ce point est prévue prochainement.</p> <p>Les onze OARs du secteur non bancaire ont reçu un délai au 30 avril 2009 pour soumettre à la FINMA pour approbation leurs règlements mis à jour. Dans l'intervalle, ils ont déjà orienté par courrier leurs affiliés sur l'entrée en vigueur des devoirs de diligence plus sévères introduits par la révision de la LBA.</p> <p>Des représentants des autorités ont participé à des cours de formation sur ces changements législatifs en janvier, mars, avril et mai 2009.</p> |

| 5. Devoir de vigilance relatif à la clientèle | Description des mesures |
|--|---|
| <p><i>Identification des bénéficiaires effectifs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ les bénéficiaires effectifs des organismes à but non lucratif devraient être plus systématiquement identifiés; ▪ le fait que les sociétés anonymes de droit suisses peuvent émettre des actions au porteur et qu'aucune mesure n'est actuellement en vigueur pour assurer la transparence de leur actionnariat – en dehors du cas où il s'agit de sociétés cotées en bourse – a inévitablement pour conséquence de ne pas permettre aux intermédiaires financiers de vérifier qui sont les personnes qui contrôlent ou possèdent la personne morale. | <p>1.</p> <p>Sur ce point, nous maintenons la remarque relevée au tableau 3 du REM et aimerions apporter les précisions suivantes: en droit suisse les organismes à but non lucratifs (c'est-à-dire les fondations, y compris les fondations de famille, et les associations) sont des personnes morales soumises au régime ordinaire d'identification des personnes morales selon les dispositions applicables de la LBA et des ordonnances pertinentes. Par ailleurs, lorsque ces organismes ne se tiennent pas exclusivement à leurs buts statutaires, ils sont soumis au régime particulier et plus strict applicable aux sociétés de domicile (cf. art. 17, al. 2 OBA FINMA 3; art. 4, al. 2 CDB08). Ainsi, aucune lacune n'existe en ce qui concerne l'identification des organismes à but non lucratif.</p> <p>Voir sous Recommandation 33.</p> |
| <p><i>Informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ une obligation d'application générale à charge des intermédiaires financiers d'identifier l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires souhaitée par le client n'est pas prévue. | <p>1. La LF du 3 octobre 2008 a introduit un nouvel art. 6, al. 1 dans la LBA, selon lequel l'intermédiaire financier est tenu d'identifier l'objet et le but de la relation d'affaires souhaitée par le cocontractant. L'étendue des informations à collecter est fonction du risque que représente le cocontractant. Cette norme d'application générale complète l'obligation particulière de clarification prévue désormais à l'art. 6, al. 2 LBA, dans les cas où la transaction ou la relation d'affaires paraissent inhabituelles ou que des indices laissent supposer que des valeurs patrimoniales proviennent d'un crime, qu'une organisation criminelle exerce un pouvoir de disposition sur ces dernières ou qu'elles servent au financement du terrorisme.</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: La FINMA a encore rendu attentifs les OARs et les intermédiaires financiers que ce devoir de diligence est formellement entré en vigueur le 1^{er} février 2009. Elle les a invités à mettre en oeuvre dans les meilleurs délais, mais au plus tard jusqu'au 30 juin 2009, les mesures organisationnelles nécessaires pour assurer le respect de ce devoir (adaptation des systèmes informatiques, formation de leur personnel, mise à jour des directives internes, mise à jour des contrats d'agence, etc.).</p> <p>Les onze OARs du secteur non bancaire ont reçu un délai au 30 avril 2009 pour soumettre à la FINMA pour approbation leurs règlements mis à jour. Dans l'intervalle, ils ont déjà orienté par courrier leurs affiliés sur l'entrée en vigueur de ce devoir de</p> |

| 5. Devoir de vigilance relatif à la clientèle | Description des mesures |
|--|--|
| | <p>diligence.</p> <p>Des représentants des autorités ont participé à des cours de formation sur ces changements législatifs en janvier, mars, avril et mai 2009.</p> |
| <p><i>Mesures de vigilance réduite ou simplifiée à l'égard des risques faibles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ le risque réduit attaché par la réglementation suisse à l'ouverture de comptes destinés à la libération du capital dans le cadre de la fondation ou de l'augmentation du capital d'une société anonyme ou d'une société à responsabilité limitée n'apparaît pas démontré ; ▪ dans le secteur des assurances, le fait qu'une personne physique est de notoriété publique ne devrait pas pouvoir être considéré comme indicateur d'un risque réduit. | <p>1.</p> <p>La CDB règle les détails relatifs à la vérification de l'identité du cocontractant et à l'identification de l'ayant droit économique. Lors de la révision de la CDB en 2008, l'exception à la vérification formelle de l'identité du cocontractant qui était prévue à l'art. 2, ch. 18, let. c CDB 03 en cas d'ouverture d'un compte destiné à la libération du capital-actions, lors de la fondation ou d'une augmentation de capital d'une société anonyme ou d'une société à responsabilité limitée, a été supprimée. Par ailleurs, a été introduite dans la CDB 08 une nouvelle disposition selon laquelle l'identité des personnes qui établissent la relation d'affaires au nom de sociétés en constitution doit être vérifiée (art. 2, ch. 15, al. 2 CDB 08). Cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2009.</p> <p>L'ancienne ordonnance de l'OFAP sur la lutte contre le blanchiment d'argent de 1999 ne contenait aucune disposition relative aux personnes politiquement exposées (PPE). Des dispositions spécifiques y relatives ont, par contre, été introduites dans la nouvelle ordonnance de l'OFAP, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 (renommée OBA-FINMA 2 depuis le 1^{er} janvier 2009). Les PPE sont désormais définies à l'art. 3, al. 1 OBA-FINMA 2. Dans la mesure où une relation d'affaires est établie avec de telles personnes, l'entreprise d'assurance doit procéder à des clarifications particulières, la relation d'affaires étant réputée comporter des risques accrus (art. 15, let. e OBA-FINMA 2). L'OBA-FINMA 2 ne prévoit aucune exception permettant de considérer les personnes physiques de notoriété publique comme étant des risques réduits. Or, comme cette ordonnance constitue le standard minimal à respecter par tous les intermédiaires financiers du secteur des assurances, le règlement de l'OA-ASA pour la lutte contre le blanchiment d'argent doit également s'y conformer. Ce règlement a d'ailleurs été révisé et l'exception à l'obligation de vérifier l'identité lorsque le cocontractant est une personne physique de notoriété publique a été abrogée avec effet au 1^{er} janvier 2008. L'art. 13, al. 4 du règlement précise en outre que les relations d'affaires avec des PPE sont dans tous les cas considérées comme relations d'affaires comportant un risque accru. Les personnes physiques de notoriété publique ne peuvent ainsi plus constituer des risques réduits.</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: Les assurances-vie ont eu un délai jusqu'au 31 décembre 2008 pour mettre à jour leurs directives internes. L'OA-ASA a suivi les travaux de mise à jour des directives internes de ses 20 membres et fait rapport sur ce point à l'OFAP. Elle a également examiné si ses membres disposent de « <i>name-matching-software</i> » pour identifier les PPE et les personnes suspectées de terrorisme. Enfin, des réviseurs externes ont été mandatés pour contrôler l'organisation interne en matière de lutte contre le blanchiment, y compris les mesures destinées à identifier les PPE (voir notamment le rapport annuel de l'OA-ASA 2007 publié sur le site www.svv.ch). Plus précisément, en 2006, l'OA-ASA a désigné six compagnies auprès desquelles une révision externe devait être effectuée. Elle en a fait de même en 2007. Selon le</p> |

| 5. Devoir de vigilance relatif à la clientèle | Description des mesures |
|--|---|
| | <p>règlement de l'OA-ASA, chaque membre fait, en principe, l'objet d'une révision externe tous les quatre ans. 20% au moins des membres doivent être révisés chaque année (art. 26, al. 1 du règlement OA-ASA). Les points à contrôler lors de la révision externe, définis de manière uniforme pour toutes les compagnies pour la période 2006 à 2009, sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisation interne pour empêcher le blanchiment d'argent (art. 8 LBA); ▪ Formation (art. 8 LBA); ▪ Obligation de communiquer et blocage des avoirs (art. 9 et 10 LBA); ▪ Documentation (art. 7 LBA). <p>A ces révisions externes s'ajoutent le rapport annuel établi par le service interne LBA des assurances sur la base d'un questionnaire préparé par l'OA-ASA (art. 21, al. 4 du règlement OA-ASA) et le rapport annuel du réviseur interne (art. 25, al. 3 du règlement OA-ASA). Selon le rapport annuel de l'OA-ASA, les six rapports d'audit livrés en 2007 ont confirmé que les dispositions légales et réglementaires ont été respectées et appliquées en ce qui concerne les points à contrôler prescrits.</p> <p>S'agissant des six entreprises d'assurance directement affiliées à l'OFAP/FINMA, trois ont fait l'objet d'un contrôle sur place de l'OFAP en 2007. En outre, depuis le 1^{er} janvier 2008, les sociétés d'audit de ces assurances-vie doivent procéder tous les quatre ans à un contrôle particulier sur le respect des devoirs de diligences LBA et fournir un rapport à la FINMA (art. 24 OBA-FINMA 2).</p> |
| <p><i>Absence de conformité satisfaisante aux obligations de vigilance à l'égard des nouveaux clients</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ dans le secteur des intermédiaires financiers non bancaires et celui des assurances, les établissements qui renoncent à réaliser une opération ou à nouer une relation d'affaires en raison de l'impossibilité d'identifier le client ou les ayants droit économiques ne sont pas tenus de procéder à une déclaration de soupçon auprès du MROS. | <p>1. L'obligation d'effectuer une déclaration d'opération suspecte en cas de rupture des négociations visant à établir une relation d'affaires était déjà imposée aux banques par l'ancien art. 24 de l'OBA-CFB (renommée OBA-FINMA 1 suite à l'intégration de la CFB dans la FINMA au 1^{er} janvier 2009). La LF du 3 octobre 2008 a étendu matériellement cette obligation à tous les intermédiaires financiers assujettis à la LBA en insérant cette règle dans la LBA même. Ainsi, le nouvel art. 9, al. 1, let. b LBA étend l'obligation de communiquer aux situations dans lesquelles les négociations visant à établir une relation d'affaires sont interrompues avant l'ouverture proprement dite de cette relation.</p> <p>Comme dans les cas relevant de l'art. 9, al. 1, let. a LBA, une communication ne doit être faite qu'en cas de soupçons fondés. Les intermédiaires financiers doivent donc disposer des informations et indications requises, en particulier quant à l'identité du client. C'est pourquoi ils doivent prendre des mesures raisonnables en fonction des circonstances afin de chercher à connaître, et de pouvoir communiquer au bureau de communication, l'identité de l'auteur de la tentative de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.</p> <p>D'autre part, la législation suisse autorise depuis longtemps déjà l'intermédiaire financier à adresser au MROS une communication fondée sur le droit de communiquer (art. 305^{ter} CP) en cas de tentative de blanchiment puisque cette disposition s'applique également lorsqu'une relation n'est pas établie, comme le confirme le message du 17 juin 1996 relatif à la LBA (FF 1996 III 1057, p. 1086).</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: Bien que prévue formellement à l'époque uniquement pour les banques, l'obligation de communiquer les tentatives a été largement pratiquée également par les autres intermédiaires financiers, en particulier les entreprises de transfert de fonds. En effet, lorsque l'entreprise refuse une transaction qui lui paraît douteuse, elle</p> |

| 5. Devoir de vigilance relatif à la clientèle | Description des mesures |
|--|---|
| | <p>en informe généralement le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (ci-après MROS). Compte tenu du nombre important de communications en provenance de ce secteur, les tentatives dénoncées représentent une part importante: pour l'année 2008, parmi les 120 communications provenant des <i>Money Transmitters</i>, une part estimée à 50% au minimum présente des situations dans lesquelles le prestataire de services a refusé d'effectuer la transaction du client en raison du soupçon de blanchiment, soit des cas de communications pour soupçons de tentatives de blanchiment d'argent. Ces chiffres démontrent l'effectivité de l'obligation de communiquer pour tentative de blanchiment dans le secteur non bancaire.</p> |
| <p><i>Absence de conformité satisfaisante aux obligations de vigilance dans le cadre de relations d'affaires existantes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ il n'y a pas de dispositions spécifiques applicables aux entreprises d'assurance dans l'hypothèse où elles ne peuvent pas procéder au renouvellement de l'identification d'un client ou d'un ayant droit économique. | <p>1. La nécessité d'introduire une disposition réglant le comportement à suivre en cas d'impossibilité de procéder au renouvellement de l'identité a été examinée par l'OFAP (intégré dans la FINMA depuis le 1^{er} janvier 2009). Il s'est avéré qu'une disposition spécifique à cet égard n'était pas nécessaire. En effet, lorsque les mesures imposées par l'art. 14 OBA-FINMA 2 (renouvellement de la vérification de l'identité du cocontractant ou de l'identification de l'ayant droit économique) demeurent infructueuses, l'entreprise d'assurance attend le moment de la fin du contrat - soit avant le versement de la prestation - pour se procurer les informations nécessaires et pour procéder, le cas échéant, à une communication de soupçons selon l'art. 9 LBA.</p> |
| <p><i>Clients existants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • dans le secteur des assurances, l'effet non rétroactif de l'ensemble des obligations de vigilance en ce qui concerne tous les contrats conclus avant le 1^{er} avril 1999 n'est pas conforme aux exigences relatives à l'application des obligations de vigilance aux clients existants. | <p>1. L'art. 32, al. 1 de l'OBA-FINMA 2 prévoit que les dispositions de cette ordonnance s'appliquent aux rapports contractuels existants lors de son entrée en vigueur (1^{er} janvier 2007). Par conséquent, toutes les obligations de l'ordonnance, y compris les obligations de diligences, sont également applicables à tous les contrats existants conclus avant le 1^{er} janvier 2007.</p> |

Recommandation 13 – notation PC

| 13. Déclarations d'opérations suspectes | Description des mesures |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ la LBA ne prévoit pas explicitement l'obligation d'effectuer une DOS dans les cas de fonds liés au terrorisme (même si l'OBA-CFB a introduit pour les banques une telle obligation); | <p>1. La lutte contre le financement du terrorisme a été formellement incluse dans la LBA par la LF du 3 octobre 2008. Outre le titre de la loi et l'article énonçant l'objet de cette dernière (art. 1), les articles suivants ont également été modifiés à cette fin: vérification de l'identité du cocontractant (art. 3, al. 4), obligation particulière de clarification (art. 6, al. 2, let. b), mesures organisationnelles (art. 8), obligation de communiquer (art. 9, al. 1), obligation de dénoncer des autorités de surveillance (art. 16, al. 1), du bureau de communication (art. 23, al. 4) et des organismes d'autorégulation (art. 27, al. 4) ainsi qu'assistance administrative internationale du bureau de communication (art. 32, al. 2, let. a). Ainsi, la LBA prévoit désormais expressément l'obligation d'effectuer une déclaration d'opération suspecte dans les cas de fonds liés au terrorisme. Cette inscription expresse dans un acte normatif permet d'augmenter la sécurité juridique. En pratique, l'obligation de communiquer les indices de financement du terrorisme existait, en effet, déjà auparavant, mais elle reposait uniquement sur l'interprétation de l'art. 9 LBA qui stipule que les valeurs provenant d'une organisation criminelle (ce qui inclut les organisations terroristes) doivent faire l'objet d'une communication.</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: Comme mentionné ci-dessus, en pratique, les intermédiaires financiers n'ont pas attendu l'introduction d'une base légale formelle dans la LBA pour effectuer des annonces de soupçons de financement du terrorisme au MROS. En effet, dès 2001 les intermédiaires financiers ont effectué spontanément un grand nombre d'annonces. Ainsi, cette année-là, le MROS a reçu 95 communications liées au financement du terrorisme sur 417 communications au total, soit plus de 22% (voir §638 du REM). En 2003, la CFB a formellement introduit cette obligation pour les banques dans son ordonnance anti-blanchiment. La même année est entré en vigueur l'article 260^{quinquies} CP. Depuis lors, le financement du terrorisme est devenu une infraction préalable au blanchiment d'argent. Les chiffres montrent que, par la suite, les intermédiaires financiers ont continué à annoncer leurs soupçons au MROS, même si ces communications ont diminué (2005: 20; 2006: 8; 2007: 6; 2008:9).</p> <p>La diminution constante des communications en relation avec le financement du terrorisme (FT) pourrait, partiellement du moins, s'expliquer par le phénomène suivant: Alors qu'au cours des premières années depuis 2001 les communications pour FT se fondaient en majeure partie sur les listes, l'évolution au cours de ces dernières années a démontré que les autres motifs de communication en matière de FT ont pris une place prépondérante. Pour 2008, sur 9 communications, 8 ont pour motif ou origine des informations en provenance de tiers, alors qu'une seule dérive des listes. On pourrait déduire de cette constatation que l'effet préventif des listes mises à disposition des intermédiaires financiers a induit une diligence accrue des intermédiaires financiers par rapport au phénomène du FT. Ces circonstances font apparaître également une sensibilisation accrue des intermédiaires financiers au phénomène du FT. En effet, les communications effectuées sur la base d'observations particulières (domaine d'activité du client, pays concerné par le terrorisme notamment) par opposition à la simple comparaison des listes avec les registres de la clientèle, font apparaître une élévation du niveau de sensibilisation. En conclusion, si l'on doit admettre une diminution sensible du nombre de communications pour FT, il est opportun de relever les efforts déployés</p> |

| 13. Déclarations d'opérations suspectes | Description des mesures |
|--|--|
| | <p>par les intermédiaires financiers pour élargir leur champ d'action dans la lutte contre le financement du terrorisme et leur obligation de communication.</p> |
| <p>▪ l'obligation de transmettre une déclaration d'opération suspecte s'applique aux fonds qui sont le produit de certaines – mais pas toutes- infractions sous-jacentes telles que définies aux termes de la Recommandation 1 ;</p> | <p>1. Les évaluateurs ont relevé, en relation avec la Recommandation 1, que sur la base de la liste des catégories désignées d'infractions telles que définies dans les 40 Recommandations, quatre catégories n'étaient pas encore couvertes en droit suisse. Trois catégories sur les quatre le sont désormais. Ainsi, constituent des infractions préalables au blanchiment d'argent:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le trafic illicite de migrants depuis l'entrée en vigueur le <u>1^{er} janvier 2008</u> de l'art. 116, al. 3 de la loi fédérale sur les étrangers; • le piratage de produits par métier depuis l'entrée en vigueur le <u>1^{er} juillet 2008</u> de l'art. 67, al. 2 révisé de la loi sur le droit d'auteur (dans le cadre de la ratification par la Suisse de deux conventions de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle) et la contrefaçon de produits par métier depuis l'entrée en vigueur le <u>1^{er} février 2009</u> de la modification de l'art. 155, ch. 2 du code pénal (CP) (falsification de marchandises) introduite par la LF du 3 octobre 2008; • la contrebande depuis l'entrée en vigueur le <u>1^{er} février 2009</u> de l'art. 14, al. 4 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif (DPA; contrebande organisée ou escroquerie fiscale qualifiée) introduit par la LF du 3 octobre 2008. A noter que l'art. 3, al. 3, 2e phrase de la loi sur l'entraide internationale en matière pénale a été modifié afin que la Suisse puisse accorder une entraide judiciaire en matière pénale très large en cas de contrebande. Ainsi par exemple, l'extradition peut désormais être accordée dans un tel cas. <p>En ce qui concerne la quatrième catégorie, à savoir les délits d'initiés et la manipulation de marchés, nous pouvons mentionner ce qui suit:</p> <p>Premièrement, depuis le 1^{er} octobre 2008, la norme pénale sur les délits d'initiés (art. 161 CP, exploitation de la connaissance de faits confidentiels) a été durcie par la suppression de son ch. 3, qui définissait, de manière trop restrictive, la notion de "fait confidentiel susceptible d'influencer les cours". La limitation des éléments constitutifs du délit d'initié à certains faits susceptibles d'influencer les cours boursiers a donc été abrogée, ce qui étend matériellement l'interdiction d'exploiter la connaissance de faits confidentiels à tous les faits susceptibles d'influencer les cours boursiers (auparavant par exemple, les ventes de titres opérées avant l'annonce d'une chute des bénéfices dans le but d'éviter les effets d'une baisse de cours n'étaient pas couvertes par cette norme). Avec l'élargissement du champ d'application de cette norme pénale, la coopération internationale s'en trouvera facilitée, en particulier au niveau de l'entraide internationale en matière pénale.</p> <p>Deuxièmement, le Conseil fédéral a mis sur pied à l'automne 2007 une commission d'experts en vue d'une révision des délits boursiers et règles sur les abus de marché, composée de représentants de l'administration et des autorités de surveillance, de praticiens et de scientifiques. Cette commission devait examiner les articles du code pénal sur le délit d'initié et la manipulation de cours. Elle avait notamment pour mandat d'examiner de quelle manière les infractions graves en matière boursière pourraient être qualifiées d'infractions préalables au blanchiment d'argent. Dans son rapport final du 29 janvier 2009 au chef du Département fédéral des finances, la commission d'experts propose de qualifier de crimes, et donc d'infractions préalables au blanchiment d'argent, les cas de délit d'initié et de manipulation de cours dit "qualifiés", c'est-à-dire lorsque l'auteur obtient</p> |

| 13. Déclarations d'opérations suspectes | Description des mesures |
|---|---|
| | <p>un avantage pécuniaire considérable. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral a, le 1er juillet 2009, chargé le Département fédéral des finances d'élaborer un projet de loi relatif aux délits d'initiés et à la manipulation de cours en vue, notamment, d'élever ces infractions au niveau d'infractions préalables. Ce projet sera soumis à une consultation prévue à fin 2009.</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: La mesure de l'effectivité de l'introduction des nouvelles infractions préalables en relation avec l'obligation/droit de communiquer sera observée au moyen d'une statistique séparée introduite avec effet au 1^{er} février 2009.</p> <p>Nous observons, en marge de cette question, qu'au cours de l'année 2008 le MROS a reçu, de la part du secteur bancaire ou du trafic des paiements, une dizaine de communications dont l'état de fait recoupe celui de l'art. 155, ch. 2 CP (falsification de marchandises). Ces affaires avaient pour origine des contrefaçons dans le domaine de l'informatique offertes sur des sites de ventes, le produit de celles-ci ayant été considéré par les intermédiaires financiers auprès desquels le vendeur avait un compte comme du blanchiment. Cette conséquence a été possible en appliquant à ce genre de comportement l'infraction prévue à l'art. 62, al. 2 de la loi fédérale sur la protection des marques (usage frauduleux par métier).</p> <p>Quant à la contrebande (art. 14, al. 4 DPA), bien que non reconnue comme infraction préalable avant le 1^{er} février 2009, elle faisait déjà l'objet de communications précédemment sur la base de l'art. 260^{ter} CP (organisation criminelle), si bien que ces affaires ont néanmoins été transmises aux autorités de poursuite pénale.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'obligation de déclaration ne couvre pas pour les intermédiaires financiers autres que ceux soumis au contrôle de la CFB, les situations dans lesquelles les négociations sont interrompues avant l'ouverture proprement dite de la relation d'affaires (les cas de tentatives ne sont pas couverts) ; | <p>1. Comme mentionné en relation avec la Recommandation 5, la LF du 3 octobre 2008 a étendu matériellement l'obligation d'effectuer une déclaration d'opération suspecte en cas de rupture des négociations visant à établir une relation d'affaires à tous les intermédiaires financiers assujettis à la LBA en insérant cette obligation dans la LBA même. Ainsi, le nouvel art. 9, al. 1, let. b LBA étend l'obligation de communiquer aux situations dans lesquelles les négociations visant à établir une relation d'affaires sont interrompues avant l'ouverture proprement dite de cette relation.</p> <p>D'autre part, la législation suisse autorise depuis longtemps déjà l'intermédiaire financier à adresser au MROS une communication fondée sur le droit de communiquer (art. 305^{ter} CP) en cas de tentative de blanchiment puisque cette disposition s'applique également lorsqu'une relation n'est pas établie, comme le confirme le message du 17 juin 1996 relatif à la LBA (FF 1996 III 1057, p. 1086).</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: Bien que prévue formellement à l'époque uniquement pour les banques, l'obligation de communiquer les tentatives a été largement pratiquée également par les autres intermédiaires financiers, en particulier les entreprises de transfert de fonds. En effet, lorsque l'entreprise refuse une transaction qui lui paraît douteuse, elle en informe généralement le MROS. Compte tenu du nombre important de communications en provenance de ce secteur, les tentatives dénoncées représentent une part importante: pour l'année 2008, parmi les 120 communications provenant des <i>Money Transmitters</i>, une part estimée à 50% au minimum présente des situations dans lesquelles le prestataire de services a refusé d'effectuer la transaction du client en raison du soupçon de blanchiment, soit des cas de communications pour soupçons de tentatives de blanchiment d'argent. Ces chiffres démontrent l'effectivité de l'obligation de communiquer pour tentative de blanchiment dans le secteur non bancaire.</p> |

| 13. Déclarations d'opérations suspectes | Description des mesures |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ le système de déclaration d'opérations suspectes pose de très sérieux problèmes d'effectivité (notamment : faiblesse du nombre des déclarations, association du blocage des fonds et de la déclaration ; co-existence d'une obligation et d'un droit de communication ; sanctions de l'obligation de déclaration pas toujours suffisamment dissuasives). | <p>1/2. Important: les explications qui suivent sont complétées par l'Annexe à la Recommandation 13 relative à l'effectivité du système de déclaration d'opérations suspectes (cf. document ci-joint ci-après abrégé "annexe à la R. 13").</p> <p>Lors de l'introduction de la LBA en 1997, la Suisse a opté pour un système de déclaration d'opérations suspectes, selon lequel la détection des transactions suspectes est principalement du ressort des intermédiaires financiers dans le cadre de l'évaluation des risques (art. 6 LBA; clarifications particulières). Ceux-ci ont développé au cours des années de nombreuses mesures permettant d'individualiser les risques et un système de suivi des relations d'affaires et des transactions en fonction des risques jugé efficace par le GAFI (voir R. 11 et 21). Globalement, ce dispositif se caractérise par des annonces basées sur la qualité (et donc l'efficacité) plutôt que la quantité. En atteste notamment un taux de transmission du MROS aux autorités de poursuites pénale compris entre 75 et 80% (voir annexe à la R. 13, point a, tableau 1). En outre, il a été donné suite aux recommandations des évaluateurs en procédant à des améliorations au niveau de la LBA, notamment l'obligation de communiquer en cas de rupture des négociations visant à établir une relation d'affaires (voir ci-dessus ainsi que R. 5), l'amélioration de la protection des établissements financiers déclarants (voir R. 14) ainsi que le renforcement de l'efficacité des sanctions (voir R. 17). Ainsi par exemple, la sanction pénale pour violation intentionnelle de l'obligation de communiquer est passée de 200 000 francs à 500 000 francs à partir du 1^{er} janvier 2009. La violation par négligence est quant à elle désormais punissable d'une peine pécuniaire pouvant aller jusqu'à 150 000 francs. Enfin, en cas de récidive l'amende est d'au moins 10 000 francs (art. 37 LBA).</p> <p>De plus, les statistiques fournies dans l'annexe à la R. 13, point b montrent que l'efficacité du système d'annonce de soupçon n'est pas entravée par l'association du blocage et de la communication.</p> <p>Enfin, la coexistence du droit et de l'obligation de communiquer du système actuel a été examinée. Pour prendre en compte les remarques des évaluateurs, l'art. 305^{ter} CP a été modifié par la LF du 3 octobre 2008, de telle sorte que les communications sur la base du droit de communiquer soient désormais adressées au MROS uniquement et non plus aux autorités de poursuites pénales. Pour le reste, l'utilité du système combinant le droit et l'obligation de communication a été réaffirmée (voir annexe à la R. 13, point c).</p> |

Recommandation spéciale IV – notation PC

| RS.IV Déclarations d'opérations suspectes | Description des mesures |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ la LBA ne prévoit pas explicitement l'obligation d'effectuer une DOS dans les cas de fonds liés au terrorisme (même si l'OBA-CFB a introduit pour les banques une telle obligation); | <p>Voir réponse à la Recommandation 13, 1^{er} point.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'obligation de déclaration ne couvre pas pour les intermédiaires financiers autres que ceux soumis au contrôle de la CFB, les situations dans lesquelles les négociations sont interrompues avant l'ouverture proprement dite de la relation d'affaires (les cas de tentatives ne sont pas couverts) ; | <p>Voir réponses aux Recommandations 5 (12^{ème} point) et 13 (3^{ème} point).</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ le système de déclaration d'opérations suspectes pose de très sérieux problèmes d'effectivité (cf. commentaires en lien avec Rec. 13). | <p>Voir réponse à la Recommandation 13, 4^{ème} point et annexe à la R. 13.</p> |

Recommandation spéciale I – notation PC

| RS.I Mise en œuvre des instruments des NU | Description des mesures |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">▪ la Suisse n'a pas pleinement mis en œuvre la S/RES/1373(2001). | 1. Voir réponse à la Recommandation spéciale III ci-dessous. |

Recommandation spéciale III – notation PC

| RS.III Gel et confiscation des fonds des terroristes | Description des mesures |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ la Suisse n'a aucune procédure spécifique lui permettant de désigner des personnes dans le cadre de la S/RES/1373(2001). | <p>1. Le REM demandait à la Suisse de disposer d'une procédure spécifique lui permettant de désigner les personnes et entités visées par la S/RES/1373. En particulier, les pays doivent, au sens de la SRIII (cf. critère III.2 de la méthodologie), avoir des procédures leur permettant de désigner des personnes et entités dont les fonds ou autres bien doivent être gelés. Cette obligation ne comporte pas celle d'établir une liste nationale mais celle d'avoir des procédures permettant notamment d'examiner et, le cas échéant, de donner effet aux mesures prises dans le cadre des mécanismes de gels des autres pays.</p> <p>Pour mettre en œuvre la S/RES/1373(2001) en conformité avec ce qui précède, la Suisse compte sur deux mécanismes distincts : (1) l'obligation faite aux intermédiaires financiers dans le cadre de la loi anti-blanchiment (LBA) de faire une déclaration au MROS en cas de soupçon de financement de terrorisme; (2) le recours à une procédure exécutive reposant sur les articles 184 et 185 de la Constitution.</p> <p>Loi sur le blanchiment d'argent (art. 9 et 10 LBA)</p> <p>En ce qui concerne le premier mécanisme fondé sur la LBA, la Suisse dispose d'une procédure efficace pour examiner et donner effet aux mesures prises dans le cadre des mécanismes de gels des autres pays. Cette procédure n'a pas pleinement été décrite dans le REM en 2005, notamment en ce qui concerne la pratique des intermédiaires financiers concernant la mise en œuvre de leurs obligations en la matière. La procédure mise en place au sein de l'administration fédérale détermine le rôle de chaque autorité. Elle a été confirmée suite à un examen approfondi conduit par le Département fédéral des affaires étrangères en 2007.</p> <p>Selon les termes de cette procédure, la Suisse reçoit, en application de la S/RES/1373(2001), des listes de personnes ou entités présumées terroristes, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) les transmet pour consultation au Groupe Interdépartemental Terrorisme. Il s'agit là d'un groupe formellement mis en place par le Conseil fédéral et composé de représentants des différentes autorités impliquées dans la lutte contre le terrorisme. Si ce groupe ne soulève pas d'objection, le DFAE envoie les listes aux autorités de surveillance, qui les transmettent aux intermédiaires financiers.</p> <p>Les autorités de surveillance publient sur leur site Internet les listes en soulignant l'obligation de diligence, de communication et de blocage des intermédiaires financiers au sens de la LBA. Dans le secteur bancaire, ces listes sont aussi remises directement par courrier électronique aux personnes responsables au sein des banques. Dans le secteur des intermédiaires financiers non bancaires, les organismes d'autorégulation (OARs) reçoivent de l'autorité de surveillance les listes par courrier</p> |

| RS.III Gel et confiscation des fonds des terroristes | Description des mesures |
|--|--|
| | <p>électronique et informent immédiatement leurs membres de cette publication, notamment par courrier électronique ou en reprenant l'information sur leur propre site Internet. De plus, les intermédiaires financiers peuvent consulter un moteur de recherche mis à disposition par un OAR qui consolide l'ensemble des listes publiées par les autorités de surveillance et est mis à jour régulièrement³².</p> <p>En vertu de la LBA, les intermédiaires financiers sont tenus d'exercer une diligence accrue envers les personnes et entités figurant sur les listes transmises en application de la S/RES/1373(2001). S'il y a une présomption, sur la base de soupçons fondés, que des avoirs patrimoniaux servent le financement du terrorisme, l'intermédiaire financier doit en informer le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS, FIU) (art. 9 LBA). En cas de déclaration au MROS, les fonds sont bloqués de par la loi pour une période initiale de 5 jours (article 10 LBA). Le blocage est donc simultané à l'annonce. Au cours de ce délai, le MROS dénonce le cas aux autorités de poursuite pénale compétentes lorsque les soupçons fondés permettent de le présumer lesquelles prononcent un blocage judiciaire qui continue le blocage initial de par la loi. Les voies de recours ordinaires prévues par la loi sont alors ouvertes aux personnes dont les fonds ont été bloqués.</p> <p>Il faut relever qu'en pratique les intermédiaires financiers considèrent souvent que les soupçons sont fondés du seul fait que le nom est inscrit sur une liste transmise par l'autorité de surveillance. Ils procèdent donc en général à la communication au MROS et au blocage des fonds. En outre, dans les cas où l'Etat qui a remis à la Suisse la liste de noms l'a également soumise au Comité de sanction établi en vertu de la résolution 1267 du Conseil de sécurité des Nations Unies, les soupçons seront considérés ipso facto comme fondés au sens de la LBA. Les autorités de surveillance transmettent alors les listes aux intermédiaires financiers avec l'indication que les fonds doivent être bloqués et une communication faite au MROS selon les art. 9 et 10 LBA.</p> <p>En résumé, pour bien appréhender le mécanisme mis en place par la Suisse pour traiter sur la base de la LBA les listes reçues en application de la S/RES/1373(2001), il convient de faire les distinctions suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La procédure relative à la S/RES/1373(2001) doit être clairement distinguée de celle permettant de traiter les listes reçues par la Suisse suite à une décision du Comité de sanction 1267. Dans ce deuxième cas, c'est le Département fédéral de l'économie qui est compétent pour intégrer les noms et autres modifications à l'Annexe 2 à l'Ordonnance fédérale instituant des mesures à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe «Al-Qaïda» ou aux Talibans (RS 946.203)³³. Ces modifications sont publiées sur le site Internet du Secrétariat d'Etat à l'Economie |

³² <http://www.polyreg.ch/d/sanktionslisten/namenssuche1.html>

³³ Voir rapport REM 2005 p. 57

| RS.III Gel et confiscation des fonds des terroristes | Description des mesures |
|--|--|
| | <p>(SECO)³⁴ et sont par ce fait directement applicables aux intermédiaires financiers sans autre mesure. Toutefois, afin d'en augmenter la prise de conscience, les autorités de surveillance transmettent également chacune de ces modifications aux intermédiaires financiers. Elles leur rappellent à cette occasion non seulement leurs devoirs de blocage des avoirs et d'annonce au SECO au sens de l'Ordonnance fédérale susmentionnée, mais aussi leurs obligations au regard de la LBA. Jusque fin 2008, toutes les listes de l'ONU, reprises dans l'Annexe de l'Ordonnance fédérale instituant des mesures à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe «Al-Qaïda» ou aux Talibans, ont été publiées par l'Autorité de Contrôle³⁵ et remises par courrier électronique aux banques par la Commission fédérale des banques. Depuis 2009, la FINMA a continué à publier ces listes sur son site Internet³⁶ et les a remises en outre par courrier électronique aux banques et aux OAR.</p> <p>2. Dans le cadre de la procédure traitant les listes reçues d'un Etat (principalement les Etats-Unis) par la Suisse et transmises aux intermédiaires financiers en application de la S/RES/1373(2001), il faut faire une distinction entre deux situations :</p> <p>2.1 Dans le premier cas, l'Etat qui a envoyé la liste à la Suisse l'a parallèlement soumise au Comité de sanction 1267, qui ne l'a pas encore été approuvée, ou du moins pas entièrement. Sur la base de la procédure décrite ci-dessus initiée par le DFAE et passant par le Groupe Interdépartemental Terrorisme, la Suisse est en mesure de transmettre la liste aux intermédiaires financiers pour blocage par le biais des autorités de surveillance, sans attendre la décision définitive du Comité de sanction 1267. Les autorités suisses considèrent en effet qu'il existe dans ce cas ipso facto un soupçon fondé au sens de la LBA. On parle des « listes USA ou UE de type 1 ». Les autorités de surveillance précisent dans leur communication qu'« il est du devoir de tous les intermédiaires financiers de: (1) rechercher sans délai s'ils entretiennent une quelconque relation d'affaires avec l'une des personnes ou entités figurant sur ces listes ou si l'une de ces personnes est l'ayant droit économique d'avoirs placés ou déposés auprès d'eux; (2) procéder sans délai à une communication d'une telle relation d'affaires au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (FIU). Conformément aux prescriptions de la LBA, les clients concernés ne doivent pas être informés de la communication et les avoirs doivent être bloqués jusqu'à ce qu'une décision de l'autorité de poursuite pénale compétente soit notifiée, mais au maximum durant cinq jours ouvrables (art.10 LBA) »³⁷. Les listes USA de type 1</p> |

³⁴ <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00622/00623/index.html?lang=fr>

³⁵ <http://www.finma.ch/archiv/gwg/f/aktuell/angebot/index.php>

³⁶ <http://www.finma.ch/d/aktuell/seiten/default.aspx>

³⁷ http://www.finma.ch/archiv/gwg/d/dokumentationen/gesetze_und_regulierung/sanktionen/index.php

| RS.III Gel et confiscation des fonds des terroristes | Description des mesures |
|--|--|
| | <p>publiées par l'Autorité de Contrôle jusque fin 2008 peuvent être consultées sur le site Internet de la FINMA³⁸. Ces listes ont également été remises par courrier électronique aux banques par la Commission fédérale des banques. Il n'y a pas encore eu de telle liste en 2009.</p> <p>2.2 Dans le deuxième cas de figure, l'Etat ayant remis la liste à la Suisse n'a pas soumis ladite liste au Comité de sanction 1267, notamment parce que les personnes ou entités visées n'ont pas de liens avec Al-Qaïda ou les Talibans. Dans ce cas, en appliquant la procédure décrite ci-dessus initiée par le DFAE, la Suisse peut transmettre les listes aux intermédiaires financiers, en leur prescrivant par le biais des autorités de surveillance d'exercer une diligence accrue envers les personnes et entités figurant sur les listes. Il s'agit là des « listes USA ou UE de type 2 ». Les autorités de surveillance précisent dans leur communication que l'intermédiaire financier doit « rechercher s'il entretient une quelconque relation d'affaires avec l'une des organisations figurant sur ces listes ou si l'une de ces entités est l'ayant droit économique d'avoirs financiers placés ou déposés auprès de lui; (2) soumettre de telles relations d'affaires à un devoir de diligence accru; (3) procéder à une communication au MROS, dans la mesure où l'appréciation globale de la relation d'affaires concernée devrait mettre en évidence un soupçon fondé³⁹ au sens de l'art 9 LBA. Conformément aux prescriptions de la loi sur le blanchiment d'argent, les clients concernés ne doivent pas être informés de la communication et les avoirs doivent être bloqués jusqu'à ce qu'une décision de l'autorité de poursuite pénale compétente soit notifiée, mais au maximum durant cinq jours ouvrables (art.10 LBA). »⁴⁰ En pratique, les intermédiaires financiers considèrent souvent que les soupçons sont fondés au sens de la LBA du seul fait que le nom est inscrit sur une liste transmise par l'autorité de surveillance. Ils procèdent donc en général au blocage et à la communication au MROS au sens des art. 9 et 10 LBA. Les listes USA et UE de type 2 publiées par l'Autorité de Contrôle jusque fin 2008 peuvent être consultées sur le site Internet de la FINMA⁴¹. Ces listes ont également été remises par courrier électronique aux banques par la Commission fédérale des banques.</p> <p>En 2008, le MROS a transmis sept des neuf communications en lien avec le financement présumé du terrorisme au Ministère</p> |

³⁸ http://www.finma.ch/archiv/gwg/d/dokumentationen/gesetze_und_regulierung/sanktionen/index.php

³⁹ La notion de soupçons fondés implique que le soupçon (élément subjectif) soit corroboré par des plusieurs indices ou un signe concret (élément objectif). Les soupçons n'ont pas à atteindre un degré tel qu'ils confinent à la certitude, mais se décomposent en un spectre relativement large : les différents degrés de soupçons de l'intermédiaire financier vont du sentiment reposant sur de vagues indices à la certitude totale. Le but de cette disposition était d'éviter qu'une (trop large) obligation de communiquer des intermédiaires financiers n'aboutisse à une quantité de dénonciations injustifiée que le Bureau de communication ne serait guère en mesure de traiter (*defensive reporting*). Cette approche a été admise par le GAFI.

⁴⁰ http://www.finma.ch/archiv/gwg/d/dokumentationen/gesetze_und_regulierung/sanktionen/index.php

⁴¹ http://www.finma.ch/archiv/gwg/d/dokumentationen/gesetze_und_regulierung/sanktionen/index.php

| RS.III Gel et confiscation des fonds des terroristes | Description des mesures |
|--|---|
| | <p>public de la Confédération. Dans trois cas, celui-ci a décidé de ne pas entrer en matière ou a refusé d'ouvrir la procédure. Quatre cas n'ont pas encore fait l'objet d'une décision. Depuis 2001, le MROS indique que 8 déclarations faites dans le cadre de l'obligation déclarative de la LBA ont trouvé leur origine dans un soupçon que les personnes visées figuraient sur la liste OFAC. Une statistique est disponible sur le montant des avoirs gelés et le nombre de personnes concernées dans le cadre de la S/RES/1373. En matière de statistiques, les avoirs gelés et le nombre de personnes concernées dans le cadre de la S/RES/1373 sont repris dans les statistiques générales du MROS. A titre d'exemple, le montant impliqué en 2008 s'élevait à Fr 1'058'008 (voir rapport 2008 MROS p 14). Une statistique plus précise a été établie par le MROS sur le montant des avoirs gelés et le nombre de personnes concernées dans le cadre de la S/RES/1373. Cette statistique n'inclut pas la totalité des avoirs bloqués en relation avec la S/RES/1373. En effet, suite à une communication émanant du MROS, une autorité judiciaire a la possibilité de procéder au blocage d'autres relations d'affaires dans le cadre d'une procédure pénale. Dans ce cas, l'intermédiaire financier n'a pas l'obligation au sens de la LBA de procéder à une dénonciation auprès du MROS la relation étant connue d'une autorité judiciaire. Dès lors, ces montants ne tombent pas dans la statistiques du MROS.</p> <p>Articles 184 et 185 de la Constitution</p> <p>En ce qui concerne le deuxième mécanisme, s'appuyant sur les articles 184⁴² et 185⁴³ de la Constitution, le Conseil fédéral est compétent pour désigner une personne comme terroriste et prendre des mesures correspondantes, y compris dans le contexte de la S/RES/1373(2001). La procédure exécutive reposant sur les articles 184 et 185 de la constitution s'applique aussi bien au contexte de la S/RES/1267(1999) qu'à celui de la S/RES/1373(2001)⁴⁴.</p> |

⁴² **Art. 184.** Relations avec l'étranger. 1 Le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale; il représente la Suisse à l'étranger. 2 Il signe les traités et les ratifie. Il les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale. 3 Lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, le Conseil fédéral peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires. Les ordonnances doivent être limitées dans le temps.

⁴³ **Art. 185.** Sécurité extérieure et sécurité intérieure. 1 Le Conseil fédéral prend des mesures pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse. 2 Il prend des mesures pour préserver la sécurité intérieure. 3 Il peut s'appuyer directement sur le présent article pour édicter des ordonnances et prendre des décisions, en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure. Ces ordonnances doivent être limitées dans le temps. 4 Dans les cas d'urgence, il peut lever des troupes. S'il met sur pied plus de 4000 militaires pour le service actif ou que cet engagement doive durer plus de trois semaines, l'Assemblée fédérale doit être convoquée sans délai.

⁴⁴ Cet argument n'a pas été retenu dans le rapport évaluation mutuelle de la Suisse en 2005. Ceci découle du fait qu'en 2005, l'interprétation donnée à la Recommandation Spéciale III n'était pas encore fixée ce qui a jeté une certaine incertitude en matière de savoir ce qu'exigeait la RS III (notamment sur la question de l'obligation d'établir des listes nationales).

| RS.III Gel et confiscation des fonds des terroristes | Description des mesures |
|--|--|
| | <p>Ainsi, les pouvoirs constitutionnels précités permettent à tout Département fédéral de faire une proposition au Conseil fédéral. Le Conseil fédéral délibère sur la proposition du Département concerné et peut décider d'émettre de manière autonome et sans passer par la voie parlementaire des ordonnances visant la protection des intérêts du pays, respectivement pour parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement la sécurité intérieure ou extérieure. Les propositions effectuées par les Départements sont généralement approuvées telles quelles par le Conseil fédéral. Cette procédure permet au Conseil fédéral de réagir très rapidement lorsque cela s'avère nécessaire.</p> <p>De 2000 à 2003, le Conseil fédéral a mis en oeuvre la S/RES/1267 en Suisse par cette voie constitutionnelle, avant que n'entre en vigueur la loi sur les embargos le 1er janvier 2003. Il a ainsi désigné les personnes et entités dont les fonds ou autres biens devraient être gelés dans son Ordonnance du 2 octobre 2000 instituant des mesures à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe «Al-Qaïda» ou aux Talibans. Le Conseil fédéral a également adopté une ordonnance interdisant le groupe "Al-Qaida" et les organisations apparentées le 7 novembre 2001 en se fondant directement sur les art. 184 et 185 de la Constitution. Cette procédure fonctionne de manière efficace et rapide et a concrètement fait ses preuves dans la durée. Elle constitue un moyen important d'action du gouvernement dans notre système.</p> <p>S'appuyant sur cette compétence spéciale, le Conseil fédéral peut également concrètement désigner une personne ou un groupe de personnes comme terroriste et prendre des mesures correspondantes, tel que le blocage des avoirs en application de la Résolution 1373. Certes, cette procédure n'a pas été utilisée jusqu'à présent en matière de désignation nationale. Cependant, il faut noter que le droit international public tel que cristallisé par la S/RES/1373 ainsi que la RS III ne requiert pas des Etats membres l'établissement d'une liste nationale. On peut toutefois souligner que les articles constitutionnels précités ont permis au Conseil fédéral de prendre des mesures restrictives ciblées notamment à l'encontre d'activités de certaines entités listées en application de la S/RES/1373 telle que mise en oeuvre par d'autres Etats. En novembre 2008, le Conseil fédéral a par exemple interdit les collectes de fonds effectuées en Suisse à l'occasion de certaines fêtes kurdes lorsque l'utilisation de cet argent à des fins humanitaires suscite des doutes. Ces fonds, réunis dans un but humanitaire, ne peuvent l'être que s'ils sont versés à des fondations dont l'aide humanitaire constitue l'unique objectif. Ces fondations sont en outre subordonnées à l'autorité fédérale de surveillance des fondations.</p> <p>A noter enfin, que la procédure exécutive complète le régime de la LBA également sur le plan du champ d'application du mécanisme de gel. Ainsi, la Suisse dispose aussi d'un dispositif pour geler les autres biens - non financiers - de personnes visées par la S/RES/1373(2001) pouvant aussi s'appliquer au-delà des seuls intermédiaires financiers.</p> |

Recommandation 7 – notation NC

| 7. Relations de correspondant bancaire | Description des mesures |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ aucune disposition spécifique de vigilance n'est applicable aux relations de correspondant bancaire. | <p>1. L'art. 7, al. 3 OBA-FINMA 1, entré en vigueur 1^{er} juillet 2008, prévoit désormais que les relations d'affaires avec des intermédiaires financiers étrangers pour lesquels un intermédiaire financier suisse effectue des opérations de banque correspondante doivent dans tous les cas être considérées comme comportant des risques accrus. L'étendue des clarifications complémentaires qui en résultent varie selon que l'intermédiaire financier étranger concerné est ou non soumis à une surveillance et à une réglementation appropriées en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Les intermédiaires financiers avaient jusqu'au 1^{er} janvier 2009 pour se conformer à cette nouvelle disposition.</p> <p>L'OBA-FINMA 1 comprend également les nouveautés suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En vertu de l'art. 6, al. 2 OBA-FINMA 1, l'intermédiaire financier qui effectue des opérations de banque correspondante pour un intermédiaire financier étranger doit s'assurer de manière appropriée qu'il lui est interdit d'entrer en relations d'affaires avec des banques fictives; ▪ S'agissant des clarifications complémentaires à effectuer, l'intermédiaire financier doit, selon les circonstances, établir quels sont les contrôles relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme que la banque correspondante effectue (art. 17, al. 2, let. i OBA-FINMA 1); ▪ Dans les relations de banque correspondante pour des intermédiaires financiers étrangers, l'intermédiaire financier doit examiner si ces derniers sont soumis à une surveillance et à une réglementation adéquates en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (art. 17, al. 3 OBA-FINMA 1); Outre, ces nouvelles clarifications prévues spécifiquement pour les relations de banques correspondantes, les intermédiaires financiers doivent procéder aux clarifications complémentaires prévues de manière générale pour les relations à risques accrus (alinéas 1 et 2 de l'art. 17 OBA-FINMA 1). Ainsi, par exemple, les intermédiaires financiers doivent clarifier l'activité commerciale exercée par leurs relations à risques accrus, y compris celle de leurs banques correspondantes (art. 17 al. 2 let. f OBA-FINMA 1). En outre, au regard de l'art 17 al. 1 OBA-FINMA, les intermédiaires financiers doivent se procurer toutes les informations au sujet du client et de son environnement qui sont nécessaires pour évaluer de manière précise le risque lié à la relation (Bulletin CFB 44/2003 p. 216 et s.). Il en découle notamment que les intermédiaires financiers doivent réunir les informations nécessaires pour évaluer la réputation de la banque correspondante. ▪ Enfin, étant donné que les relations avec des banques correspondantes étrangères comportent des risques accrus, l'art. 21 OBA-FINMA 1 leur est applicable. Ainsi, l'admission de ces relations nécessite désormais l'accord d'une personne ou d'un organe supérieur. <p>En ce qui concerne l'obligation de préciser par écrit les responsabilités respectives de chaque institution dans la LCB/FT, il convient de noter que selon l'art. 19 OBA-FINMA 1 toute délégation des clarifications doit être formalisée dans un contrat. Il n'est ainsi pas envisageable de déléguer des responsabilités dans le domaine LAB/CFT sans convention écrite. Cela vaut</p> |

| 7. Relations de correspondant bancaire | Description des mesures |
|--|---|
| | <p>également dans le domaine des correspondants bancaires. En ce qui concerne l'obligation de préciser par écrit les responsabilités respectives de chaque institution dans la LCB/FT, il convient de noter que selon l'art. 19 OBA-FINMA 1 toute délégation des clarifications doit être formalisée dans un contrat. Il n'est ainsi pas envisageable de déléguer des responsabilités dans le domaine LAB/CFT sans convention écrite. Cela vaut également dans le domaine des correspondants bancaires. Le Commentaire de la CFB sur cette ordonnance indique concernant l'art. 19 que « En règle générale, l'intermédiaire financier procédera lui-même aux clarifications complémentaires. A certaines conditions, il lui est toutefois permis d'en charger des tiers. Il pourra s'agir par exemple de personnes mandatées au cas par cas tels des avocats. Il est aussi possible qu'un gérant de fortune externe entreprenne ces clarifications. Est également envisageable, une délégation à l'intérieur d'un groupe financier, p.ex. à une autre société du groupe ou au siège étranger d'une succursale en Suisse. Dans tous ces cas, l'Ordonnance en général et le présent article relatif à la délégation en particulier s'appliqueront. » (Bull.-CFB 44/2003 p. 218 et 219) . Il en découle que les conditions prévues par l'art. 19 OBA-FINMA 1 pour procéder à une délégation, notamment la condition de la forme écrite, doivent être respectées également en cas de délégation à un autre intermédiaire financier, y compris bien entendu à une banque correspondante.</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: En 2008, les représentants de la CFB ont participé, comme intervenants, à une quinzaine de formations ayant comme thème central les nouvelles dispositions de l'OBA-CFB (renommée OBA-FINMA 1 au 1^{er} janvier 2009).</p> <p>Dans le domaine bancaire, les prescriptions en matière de blanchiment, y compris les articles susmentionnés de l'OBA-FINMA 1, sont contrôlées chaque année (Circ. FINMA 08/41 et Circ. CFB 05/1 Audit ch. 43 et 86). Outre les contrôles annuels ordinaires, on peut aussi mentionner les contrôles approfondis dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Chaque année une partie importante des banques fait l'objet d'un tel contrôle approfondi tel qu'il ressort des statistiques mises à jour au § 792 du REM. Il découle de ces statistiques que la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme apparaît comme l'un des domaines les plus contrôlés sur une base approfondie par le biais des interventions des réviseurs externes relatives aux actions directement ou indirectement liées à la LAB/CFT.</p> |

Recommandation 8 – notation PC

| 8. Technologies nouvelles & relations d'affaires à distance | Description des mesures |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ les mesures existantes n'incluent pas l'obligation pour les intermédiaires financiers de définir des politiques et mesures spécifiques tenant compte des risques particuliers d'utilisation abusive des nouvelles technologies à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ; ▪ les obligations de vigilance visent uniquement les relations d'affaires ouvertes à distance mais pas les transactions n'impliquant pas la présence physique des parties. | <p>1. <u>Secteur bancaire</u>: pour se protéger des manœuvres frauduleuses, les banques disposent déjà de dispositifs informatiques sophistiqués. Le nouvel art. 11^{bis} OBA-FINMA 1, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2008, prévoit cependant désormais explicitement l'obligation pour l'intermédiaire financier de s'assurer que les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme liés à l'utilisation des nouvelles technologies soient identifiés, limités et contrôlés dans le cadre de la gestion des risques. Cela vaut tout particulièrement en cas de transactions effectuées sans contact personnel avec le cocontractant (p. ex: mise en place de systèmes d'identification efficaces, d'encryptages, de certificats digitaux, etc.).</p> <p><u>Dans le secteur des assurances</u>, le risque d'utilisation abusive des nouvelles technologies se réduit aux relations d'affaires et aux transactions n'impliquant pas de contact personnel physique entre les parties. A cet égard, voir le commentaire ci-dessous concernant la deuxième recommandation des évaluateurs du GAFI en relation avec la Recommandation 8.</p> <p><u>Secteur des intermédiaires financiers non bancaires</u>: voir sous Recommandation 12.</p> <p><u>Secteur bancaire</u>: en vertu de l'art. 7, al. 2, let. c OBA-FINMA 1, l'absence de rencontre avec le cocontractant ainsi qu'avec l'ayant droit économique est un des critères déterminant si une relation d'affaires comporte des risques accrus. En cas d'absence de contact personnel ou de présence physique du cocontractant, comme c'est souvent le cas en matière d'<i>e-banking</i>, les banques sont donc déjà tenues d'examiner si des mesures de vigilance supplémentaires sont requises. En outre, comme mentionné ci-dessus, l'intermédiaire financier est tenu, en vertu du nouvel art. 11^{bis} OBA-FINMA 1, tout particulièrement en cas de <u>transactions</u> effectuées sans contact personnel avec le cocontractant, de s'assurer que les risques liés aux nouvelles technologies sont identifiés, limités et contrôlés.</p> <p><u>Dans le secteur des assurances</u>, l'art. 4 OBA-FINMA 2 prévoit l'obligation de vérifier l'identité du cocontractant lorsque des montants déterminants sont atteints, y compris dans le cas de transactions (voir par exemple art. 4, al. 1, let. b OBA-FINMA 2). En l'absence de contact personnel entre les parties, l'identité du cocontractant personne physique est vérifiée au moyen de documents d'identité certifiés conformes (art. 5, al. 1 OBA-FINMA 2). Lorsque le cocontractant est une personne morale et que la relation d'affaires est établie sans contact personnel avec le représentant de cette dernière, l'identité du représentant est également établie au moyen de documents d'identité certifiés conformes (art. 3, al. 1 LBA ; art. 5 OBA-FINMA 2). L'entreprise d'assurance se fait en outre confirmer l'adresse du domicile du cocontractant par un courrier postal ou d'une manière équivalente lorsque la relation n'a pas été précédée d'un entretien personnel préalable (art. 5, al. 2 OBA-FINMA 2).</p> <p>De plus, en l'absence de contact personnel, l'entreprise d'assurance requiert une déclaration écrite désignant l'ayant droit économique (art. 10, al. 1, let. d OBA-FINMA 2). Enfin, l'art. 23 OBA-FINMA 2 impose une surveillance systématique efficace des risques lorsque les montants déterminants au sens de l'art. 4 sont atteints.</p> <p><u>Secteur des intermédiaires financiers non bancaires</u>: voir ci-dessous sous Recommandation 12.</p> |

| 8. Technologies nouvelles & relations d'affaires à distance | Description des mesures |
|---|--|
| | <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: En 2008, les représentants de la CFB ont participé, comme intervenants, à une quinzaine de formations ayant comme thème central les nouvelles dispositions de l'OBA-CFB (renommée OBA-FINMA 1 au 1^{er} janvier 2009).</p> <p>Dans le domaine bancaire, les prescriptions en matière de blanchiment, y compris l'art. 7 OBA-FINMA 1, sont contrôlées chaque année (Circ. FINMA 08/41 et Circ. CFB 05/1 Audit ch. 43 et 86). Outre les contrôles annuels ordinaires, on peut aussi mentionner les contrôles approfondis dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Chaque année une partie importante des banques fait l'objet d'un tel contrôle approfondi tel qu'il ressort des statistiques mises à jour au § 792 des statistiques du REM mises à jour; Il découle de ces statistiques que la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme apparaît comme l'un des domaines les plus contrôlés sur une base approfondie par le biais des interventions des réviseurs externes relatives aux actions directement ou indirectement liées à la LAB/CFT.</p> |

Recommandation 12 – notation PC

| 12. Entreprises et professions non financières désignées – R.5, 6, 8-11 | Description des mesures |
|--|--|
| <p><i>Assujettissement à la LBA</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'assujettissement à la LBA des agents immobiliers, commerçants de pierres précieuses, avocats, notaires et autres professions juridiques et prestataires de services aux sociétés et trusts n'est pas conforme aux conditions d'assujettissement prévues à la Recommandation 12; | <p>1. L'ensemble des entreprises et professions non financières désignées (ci-après DNFBPs) sont déjà assujetties comme intermédiaires financiers à la LBA et soumises à une surveillance au titre de cette loi, dans la mesure où elles offrent des services financiers (par ex. gestion de fortune, services dans le trafic des paiements, etc.). Les activités financières des intermédiaires non financiers sont assujetties dès qu'elles prennent un caractère professionnel.</p> |
| <p><i>Application de la Recommandation 5 aux entreprises et professions non financières désignées autres que les casinos</i>: dans la mesure où les entreprises et professions non financières désignées sont, pour partie, qualifiés en Suisse d'intermédiaires financiers, les problèmes identifiés à l'égard de ceux-ci dans le cadre de la Rec. 5 (Section 3.2 du Rapport) sont également applicables ici. Ils portent sur les sujets suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Situations dans lesquelles le client doit être identifié 2. Identification des personnes morales et constructions juridiques 3. Identification des bénéficiaires effectifs 4. Informations sur l'objet et la nature | <p>1.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La remarque relevée sous ce point concerne les banques et non pas les entreprises et professions non financières désignées. 2. Voir Recommandation 5. 3. Voir Recommandation 5. 4. Voir Recommandation 5. 5. Les remarques sous ce point ne concernent que les banques et les assurances, et non pas les entreprises et professions |

| 12. Entreprises et professions non financières désignées – R.5, 6, 8-11 | Description des mesures |
|---|---|
| <p>envisagée de la relation d'affaires</p> <p>5. Mesures de vigilance réduite ou simplifiée à l'égard des risques faibles</p> <p>6. Absence de conformité satisfaisante aux obligations de vigilance à l'égard des nouveaux clients.</p> | <p>non financières désignées.</p> <p>6. Voir Recommandation 5.</p> |
| <p><i>Application de la Recommandation 5 aux casinos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ le seuil à partir duquel le client réalisant une opération de caisse doit être identifié est très largement supérieur au niveau fixé par le GAFI ; ▪ la réglementation actuelle de la CFMJ ne contient pas de dispositions suffisantes relatives aux devoirs de vigilance constante, en particulier sur le plan de l'examen des opérations. | <p>1. L'ordonnance de la Commission fédérale des maisons de jeu concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent du 28 février 2000 (OCFMJ-LBA) a été abrogée et remplacée par une nouvelle ordonnance du 12 juin 2007 (OBA CFMJ). Cette ordonnance est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007, mais les maisons de jeu ont disposé d'un délai jusqu'au 1^{er} janvier 2008 pour mettre en oeuvre la plupart des nouvelles dispositions. L'OBA CFMJ donne aux maisons de jeu la possibilité de choisir entre deux méthodes de vérification de l'identité des visiteurs réalisant une opération de caisse:</p> <p>(1) Selon la première méthode, la maison de jeu doit vérifier l'identité et enregistrer tous les visiteurs qui, par l'achat ou la vente de jetons, par le paiement d'appareils à sous, par l'émission ou l'encaissement de chèques ou par des opérations au comptant telles que les opérations de change, effectuent une ou plusieurs transactions paraissant liées entre elles qui dépassent le montant de 5 000 francs (art. 2, al. 1 OBA CFMJ);</p> <p>(2) Selon la deuxième méthode, la maison de jeu doit vérifier l'identité et enregistrer tous les visiteurs à l'entrée de l'établissement (art. 2, al. 2 OBA CFMJ).</p> <p>Quelle que soit la méthode retenue, les maisons de jeu doivent en outre enregistrer sous le nom du visiteur concerné toute transaction entrant dans l'une des catégories suivantes: rachat par la maison de jeu de jetons et de paiements d'appareils à sous d'un montant d'au moins 15 000 francs; émission ou encaissement, par la maison de jeu ou par les visiteurs, de chèques d'un montant d'au moins 15 000 francs; opérations de change portant sur un montant d'au moins 5 000 francs (art. 2, al. 3 OBA CFMJ).</p> <p>La nouvelle ordonnance prend en compte ces exigences: premièrement, elle oblige les maisons de jeu à veiller à la mise en place d'une surveillance efficace des relations d'affaires et des transactions et permet à la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) d'exiger d'elles la mise en place d'un système informatique de surveillance (art. 14 OBA CFMJ); deuxièmement, elle contraint les maisons de jeu à définir les critères permettant de détecter les relations d'affaires et les transactions qui présentent des risques accrus (art. 10 et 11 OBA CFMJ) et leur impose, dans tous ces cas, un devoir immédiat de clarification de l'arrière-plan économique (art. 9 OBA CFMJ).</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: Suite à la révision de l'ordonnance, il a été demandé à tous les casinos d'adapter leurs directives internes et de les soumettre à la CFMJ jusqu'à fin septembre 2007. Pour chaque casino, un examen</p> |

| 12. Entreprises et professions non financières désignées – R.5, 6, 8-11 | Description des mesures |
|---|---|
| | <p>approfondi de l'adéquation des directives internes avec les bases légales a été effectué. De décembre 2007 à février 2008, les casinos ont bénéficié de conseils et ont été informés individuellement des corrections à entreprendre. Par le biais des inspections ordinaires annuelles, la mise en oeuvre des dispositions contre le blanchiment d'argent a été contrôlée dans chaque casino. Au moyen d'entretiens d'audit avec les responsables, de discussions avec les collaborateurs ainsi que d'un contrôle par échantillonnage de la documentation, la qualité de la mise en oeuvre des directives internes ainsi que l'adéquation des directives avec la pratique ont été vérifiées. Les faiblesses et les manquements constatés ont été communiqués par écrit et un délai a été donné pour y remédier. De manière générale, les normes révisées de l'ordonnance ont été mises en oeuvre de manière satisfaisante. Les procédures sont définies et leur mise en oeuvre est documentée et contrôlée.</p> <p>En ce qui concerne l'identification des clients, trois casinos ont opté pour le système d'identification à l'entrée, et les 16 autres pour le système d'identification à valeur seuil. Les contrôles de la documentation montrent que les casinos respectent consciencieusement leur devoir.</p> |

| 12. Entreprises et professions non financières désignées – R.5, 6, 8-11 | Description des mesures |
|--|--|
| <p><i>Application des Recommandations 6 et 8 à 10 aux entreprises et professions non financières désignées autres que les casinos</i> : les problèmes identifiés dans le cadre des Rec. 8 et 9 (Sections 3.2 et 3.3 du Rapport) sont applicables ici :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recommandation 8 : (1) les mesures existantes n'incluent pas l'obligation pour les intermédiaires financiers de définir des politiques et mesures spécifiques tenant compte des risques particuliers d'utilisation abusive des nouvelles technologies à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ; (2) les obligations de vigilance visent uniquement les relations d'affaires ouvertes à distance mais pas les transactions n'impliquant pas la présence physique des parties. ▪ Recommandation 9 : (1) la portée de la condition d'équivalence des identifications opérées par d'autres sociétés du groupe mériterait d'être plus amplement explicitée, en particulier dans le cas où la société du groupe qui a procédé à l'identification est établie à l'étranger ; (2) aucune disposition n'impose à l'intermédiaire financier qui recourt à un tiers introducteur de s'assurer que celui-ci a pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle prévues dans la Recommandation 5. | <p><u>Recommandation 8</u>: (1) L'OBA-FINMA 3 contient désormais également une disposition sur les risques liés aux nouvelles technologies (art. 28, al. 2, OBA-FINMA 3, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009) dont le contenu est le même que celui de l'art. 11^{bis} OBA-FINMA 1 applicable aux banques. C'est-à-dire que l'intermédiaire financier doit s'assurer que les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme liés à l'utilisation des nouvelles technologies soient identifiés, limités et contrôlés dans le cadre de la gestion des risques. Cela vaut tout particulièrement en cas de transactions effectuées sans contact personnel avec le cocontractant.</p> <p>(2) Lorsque la relation d'affaires est établie sans que les deux parties se soient rencontrées, non seulement l'intermédiaire financier doit vérifier l'adresse de domicile par échange de correspondance ou par tout autre moyen adéquat (art. 7, al. 2 OBA-FINMA 3), mais en outre, cela constitue un critère déterminant si la relation comporte des risques accrus (art. 26, al. 3, let. c OBA-FINMA 3). Si tel est le cas, l'intermédiaire financier est tenu d'examiner si des mesures de vigilance supplémentaires sont requises. En outre, selon l'art. 28 OBA-FINMA 3, l'intermédiaire financier doit veiller à la mise en place d'une surveillance efficace des relations d'affaires et des transactions. Dans ce cadre, il doit s'assurer, tout particulièrement en cas de <u>transactions</u> effectuées sans contact personnel avec le cocontractant, que les risques liés aux nouvelles technologies sont identifiés, limités et contrôlés (nouvel art. 28, al. 2 OBA-FINMA 3 entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009).</p> <p><u>Recommandation 9</u>: (1) l'art. 32 OBA-FINMA 3, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009, précise désormais la condition d'équivalence des identifications opérées par d'autres sociétés du groupe, en ce sens que l'identité doit avoir été vérifiée de manière équivalente aux modalités prévues par l'OBA-FINMA 3.</p> <p>(2) ---</p> |

| 12. Entreprises et professions non financières désignées – R.5, 6, 8-11 | Description des mesures |
|--|---|
| <p><i>Application des Recommandations 6 et 8 à 10 aux casinos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recommandation 6 : l'OCFMJ-LBA n'impose pas aux maisons de jeu de soumettre à une vigilance particulière les relations d'affaires avec les personnes politiquement exposées ; ▪ Recommandation 8 : l'OCFMJ-LBA ne contient pas de dispositions particulières imposant la mise en œuvre de mesures appropriées de gestion des risques particuliers que les relations d'affaires nouées à distance sont susceptibles de présenter (lorsque la maison de jeu offre cette possibilité à ses visiteurs, la CFMJ réglemente la procédure à suivre dans les directives internes de l'établissement). | <p><u>Recommandation 6</u>: L'art. 10, al. 3 OBA CFMJ prévoit que les relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées (PPE) doivent dans tous les cas être considérées comme des relations d'affaires présentant un risque accru. En droit suisse, la même définition des PPE s'applique à l'ensemble des intermédiaires financiers (voir art. 10, al. 4 OBA CFMJ). Les relations d'affaires présentant un risque accru entraînent des obligations particulières de clarification (voir art. 9 à 14 OBA CFMJ). En outre, selon l'art. 17 OBA CFMJ, la maison de jeu a l'obligation d'édicter des directives internes dans lesquelles elle doit notamment régler sa politique en ce qui concerne les PPE.</p> <p><u>Recommandation 8</u>: La nouvelle OBA CFMJ contient une liste non exhaustive de critères que les maisons de jeu doivent prendre en considération pour détecter les relations d'affaires présentant un risque accru (art. 10 OBA CFMJ). Un de ces critères est l'absence de contacts personnels avec le visiteur lors de l'établissement d'une relation d'affaires durable (art. 10, al. 2, let. c OBA CFMJ). Si un risque accru est établi, des obligations particulières de clarification sont requises.</p> <p>L'OBA CFMJ prévoit également que lorsqu'une relation d'affaires est établie par correspondance ou par Internet, la maison de jeu doit vérifier l'identité du visiteur en se faisant remettre une copie certifiée conforme d'un document d'identité officiel et vérifier l'adresse du domicile par un envoi postal ou par un autre moyen équivalent (art. 5, al. 3 OBA CFMJ).</p> <p>Mesures de mise en œuvre / effectivité: La mise en œuvre des dispositions sur les PPE a été contrôlée lors des inspections. De manière générale, il a été constaté que les casinos ont mis en application ces normes mais que très peu de PPE ont été décelées parmi les clients.</p> |
| <p><i>Application de la Recommandation 11 aux entreprises et professions non financières désignées</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ les dispositions de l'OCFMJ-LBA fixant les modalités d'encadrement des opérations ou relations d'affaires présentant des risques accrus apparaissent très insuffisantes, dans la mesure où elles se limitent à requérir des devoirs de clarification complémentaires si des circonstances inhabituelles (sans autre précision) se présentent ou si | <p>1. La nouvelle OBA CFMJ définit désormais à la fois des critères permettant de détecter les relations présentant des risques accrus (art. 10 OBA CFMJ) et des critères permettant de détecter les transactions présentant des risques accrus (art. 11 OBA CFMJ).</p> <p>En ce qui concerne les relations d'affaires à risques accrus, les critères mentionnés sont les suivants: le siège ou le domicile du visiteur et de l'ayant droit économique ou leur nationalité (art. 10, al. 2, let. a OBA CFMJ), le type et le lieu de l'activité commerciale du visiteur et de l'ayant droit économique (art. 10, al. 2, let. b OBA CFMJ), l'absence de contacts personnels avec le visiteur lors de l'établissement d'une relation d'affaires durable (art. 10, al. 2, let. c OBA CFMJ), le montant des valeurs patrimoniales changées, mises ou déposées par le visiteur (art. 10, al. 2, let. d OBA CFMJ), le montant des valeurs patrimoniales gagnées par le visiteur ou remboursées par la maison de jeu (art. 10, al. 2, let. e OBA CFMJ) et le pays de provenance des virements effectués sur des comptes clients ou le pays de destination des virements opérés à partir de comptes clients (art. 10, al. 2, let. f OBA CFMJ).</p> <p>S'agissant des transactions à risques accrus, les critères énumérés sont les suivants: le montant des valeurs patrimoniales changées, mises ou déposées par le visiteur (art. 11, al. 2, let. a OBA CFMJ), le montant des valeurs patrimoniales gagnées par le visiteur ou remboursées par la maison de jeu (art. 11, al. 2, let. b OBA CFMJ), des différences significatives par rapport</p> |

| 12. Entreprises et professions non financières désignées – R.5, 6, 8-11 | Description des mesures |
|--|---|
| <p>des indices de l'origine criminelle des fonds sont décelés.</p> | <p>au type, au volume ou à la fréquence des transactions effectuées habituellement dans le cadre de la relation d'affaires (art. 11, al. 2, let. c OBA CFMJ), des différences significatives par rapport au type, au volume ou à la fréquence des transactions effectuées habituellement dans le cadre de relations d'affaires comparables (art. 11, al. 2, let. d OBA CFMJ). Ces deux listes ne sont pas exhaustives.</p> <p>La nouvelle ordonnance oblige en outre les maisons de jeu à clarifier, selon les circonstances, si le visiteur est l'ayant droit économique des valeurs patrimoniales changées, mises ou déposées (art. 12, let. a OBA CFMJ), si le visiteur est l'ayant droit économique des valeurs patrimoniales gagnées ou remboursées (art. 12, let. b OBA CFMJ), la provenance des valeurs patrimoniales changées, mises ou déposées (art. 12, let. c OBA CFMJ), l'origine de la fortune (art. 12, let. d OBA CFMJ) et l'activité professionnelle ou commerciale (art. 12, let. e OBA CFMJ).</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: Lors des inspections, les transactions et les relations d'affaire à risque accrus ont été contrôlées, en particulier la documentation des clarifications particulières y afférentes.</p> |
| <p><i>Application de la Recommandation 17 aux entreprises et professions non financières désignées à l'exception des casinos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ d'une manière générale, tous les types d'infractions aux dispositions LBA ne sont pas susceptibles d'être sanctionnés également et de façon proportionnée à leur gravité ; ▪ l'AdC ne dispose pas de la possibilité d'infliger des sanctions pécuniaires, ce qui peut nuire à l'exigence de proportionnalité à l'égard des intermédiaires et entreprises qui lui sont directement et exclusivement soumis ; ▪ des inégalités de traitement existent selon que les intermédiaires sont soumis au contrôle direct de l'AdC ou affiliés à un OAR ainsi que, possiblement, d'un OAR à l'autre ; | <p>Voir Recommandation 17.</p> |

| 12. Entreprises et professions non financières désignées – R.5, 6, 8-11 | Description des mesures |
|---|-------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ la proportionnalité de l'arsenal de sanctions est également affectée par le fait que le code pénal incrimine certains manquements aux obligations des intermédiaires financiers et pas d'autres ; ▪ les sanctions pénales administratives relatives notamment à l'absence de déclaration d'opérations suspectes n'ont jusqu'à présent quasiment pas été utilisées (question en lien avec l'effectivité). | |

Recommandation 14 – notation PC

| 14. Protection & interdiction d'avertir le client | Description des mesures |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ la protection de l'intermédiaire financier sur les plans civil et pénal pour violation des règles de confidentialité découlant de l'article 11 LBA combinée à l'article 305ter du Code pénal demeure insuffisante; ▪ l'interdiction légale de divulguer au client le fait qu'une déclaration de soupçons au MROS a été effectuée n'est prévue que pour la période de cinq jours pendant laquelle dure le blocage des fonds, une prolongation éventuelle de ce délai pouvant toutefois être décidée par les autorités judiciaires ; ▪ le blocage automatique des fonds en cas de déclaration peut conduire dans la pratique à informer le client. | <p>1. Sur ce point, l'art. 11, al. 1 LBA révisé par la LF du 3 octobre 2008 a modifié la condition permettant d'exclure la responsabilité pénale et civile en remplaçant la notion de "diligence requise par les circonstances" par celle de "bonne foi", comme préconisé par le GAFI (voir méthodologie, 14.1). Les conditions d'exclusion de la responsabilité pénale et civile sont ainsi moins restrictives et l'intermédiaire financier s'en trouve mieux protégé. De ce fait, le nombre de communications de soupçons transmises et l'efficacité du système de communication devraient globalement augmenter. A noter que l'exclusion de la responsabilité civile et pénale a, par la même occasion, été également étendue aux organismes d'autorégulation qui procèdent à une dénonciation au sens de l'art. 27, al. 4 LBA (art. 11, al. 2 LBA).</p> <p>Une interdiction illimitée d'avertir le client n'est pas nécessaire en pratique. Le MROS traite très rapidement les déclarations d'opérations suspectes et en transmet un pourcentage important aux autorités de poursuite pénale (entre 75% et 80%; voir annexe à la R. 13, point a, tableau 1). Après l'ouverture d'une procédure pénale, les autorités de poursuite pénale ont souvent besoin d'entrer en contact avec la personne suspectée, qui est ainsi indirectement informée de la déclaration effectuée par son intermédiaire financier. Une obligation illimitée de silence de la part de l'intermédiaire financier n'apporterait donc rien dans un tel cas.</p> <p>Selon les observations récoltées par le MROS notamment à l'occasion des rencontres avec les intermédiaires financiers, il est très rare que le blocage automatique des fonds conduise en pratique à informer le client de la déclaration faite au MROS. Les cas de blocage sont traités très rapidement par le MROS, ce qui réduit le risque qu'un client demande à effectuer une transaction pendant le blocage ou avant que le cas ne soit transmis aux autorités de poursuite pénale. On notera que le blocage des avoirs découle du but même de la LBA. Il ne serait, en effet, pas logique d'exiger la déclarations d'opérations suspectes tout en permettant en même temps que des valeurs patrimoniales présumées d'origine criminelle ou servant au financement du terrorisme soient transférées en des lieux où les autorités de poursuite pénale ne pourraient plus les séquestrer. Le système de blocage a d'ailleurs largement fait ses preuves. En 2008, par exemple, 1.8 milliard de francs ont été bloqués.</p> |

Recommandation 16 – notation PC

| 16. Entreprises et professions non financières désignées – R.13-15 & 21 | Description des mesures |
|--|--|
| <p><i>Assujettissement à la LBA</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'assujettissement à la LBA des agents immobiliers, commerçants de pierres précieuses, avocats, notaires et autres professions juridiques et prestataires de services aux sociétés et trusts n'est pas conforme aux conditions d'assujettissement prévues à la Recommandation 16 | <p>L'ensemble des entreprises et professions non financières désignées (DNFBPs) sont déjà assujetties comme intermédiaires financiers à la LBA et soumises à une surveillance au titre de cette loi, dans la mesure où elles offrent des services financiers (par ex. gestion de fortune, services dans le trafic des paiements, etc.). Les activités financières des intermédiaires non financiers sont assujetties dès qu'elles prennent un caractère professionnel.</p> |
| <p><i>Application de la Recommandation 13 aux entreprises et professions non financières désignées</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'obligation de transmettre une déclaration d'opération suspecte s'applique aux fonds qui sont le produit de certaines – mais pas toutes- infractions sous-jacentes telles que définies aux termes de la Recommandation 1 ; ▪ l'obligation de déclaration ne couvre pas les situations dans lesquelles les négociations sont interrompues avant l'ouverture proprement dite de la relation d'affaires (les cas de tentatives ne sont pas couverts) ; ▪ le système de déclaration d'opérations suspectes pose de très sérieux problèmes d'effectivité (notamment : faiblesse du nombre | <p>Voir réponse à la Recommandation 13, 2^{ème} point.</p> <p>Voir réponses aux Recommandations 5 (3^{ème} point) et 13 (3^{ème} point).</p> <p>Voir réponse à la Recommandation 13 (4^{ème} point) et annexe à la R. 13.</p> <p>2. Mesure d'effectivité du système de déclaration de soupçons dans les secteurs relatifs aux DNFBPs: Le taux moyen</p> |

| 16. Entreprises et professions non financières désignées – R.13-15 & 21 | Description des mesures |
|---|---|
| <p>des déclarations, association du blocage des fonds et de la déclaration ; co-existence d'une obligation et d'un droit de communication ; sanctions de l'obligation de déclaration pas toujours suffisamment dissuasives).</p> | <p>de transmission aux autorités de poursuite pénale pour l'ensemble des intermédiaires financiers s'élève à 78.1% pour la période 1999 à 2008 et la majorité des DFNBPs se situe au-dessus de cette moyenne, comme l'atteste l'addendum de l'annexe à la R. 13. Ceci atteste de l'efficacité du système en la matière.</p> |
| <p><i>Application de la Recommandation 14 aux entreprises et professions non financières désignées</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ la protection de l'intermédiaire financier sur les plans civil et pénal pour violation des règles de confidentialité découlant de l'article 11 LBA combinée à l'article 305ter du Code pénal demeure insuffisante; ▪ l'interdiction légale de divulguer au client le fait qu'une déclaration de soupçons au MROS a été effectuée n'est prévue que pour la période de cinq jours pendant laquelle dure le blocage des fonds, une prolongation éventuelle de ce délai pouvant toutefois être décidée par les autorités judiciaires. | <p>Voir réponse à la Recommandation 14, 1^{er} point.</p> <p>Voir réponse à la Recommandation 14, 2^{ème} point.</p> |
| <p><i>Application de la Recommandation 15 aux entreprises et professions non financières désignées</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ aucune règle générale ne s'impose en matière d'embauche des employés des professions non | <p>1. <u>Casinos</u>: A la page 197 du REM, il est mentionné que: "En ce qui concerne les casinos, le régime actuel apparaît complet..." Il convient à cet égard de préciser que la législation suisse sur les maisons de jeu a, dès le départ, considéré comme une condition générale d'octroi d'une concession d'implantation et d'exploitation le fait que le requérant jouisse d'une bonne réputation (art. 12, al. 1, let. a de la loi sur les maisons de jeu, LMJ). Pour établir la preuve de la bonne réputation, le requérant doit notamment fournir pour les membres de ses organes et pour le personnel de direction un extrait du casier judiciaire central (art. 5, al. 1, let. a de l'ordonnance sur les maisons de jeux, OLMJ), un extrait du registre du commerce (art. 5, al. 1, let. b OLMJ), un extrait du registre des poursuites pour dettes et faillites portant sur les dix dernières années (art. 5, al. 1, let. c</p> |

| 16. Entreprises et professions non financières désignées – R.13-15 & 21 | Description des mesures |
|--|--|
| financières. | <p>OLMJ), une copie des déclarations d'impôt des dix dernières années avec les taxations définitives qui s'y rapportent (art. 5, al. 1, let. d OLMJ), un curriculum vitae, y compris un inventaire complet des engagements commerciaux (art. 5, al. 1, let. e OLMJ), une vue d'ensemble des revenus et de la fortune des dix dernières années (art. 5, al. 1, let. f OLMJ), une vue d'ensemble des participations financières des dix dernières années, y compris un inventaire complet des transactions immobilières (art. 5, al. 1, let. g OLMJ), une liste complète des enquêtes pénales et des procédures pénales et civiles des dix dernières années (art. 5, al. 1, let. h OLMJ), une liste complète des procédures et décisions des dix dernières années liées à des autorisations d'exploitation ou d'exercice de la profession (art. 5, al. 1, let. i OLMJ). En ce qui concerne les employés en général, l'art. 5, al. 3 OLMJ dispose que la commission détermine quelles catégories de personnes doivent produire des documents et quels documents ces personnes doivent produire.</p> <p><u>Autres DNFBPs</u>: La nouvelle OBA-FINMA 3 a complété, en application de l'art. 8 LBA, son régime relatif à la formation en introduisant à l'art. 36 l'obligation pour l'intermédiaire financier de veiller à ce que le personnel soit sélectionné avec soin.</p> |
| <p><i>Application de la Recommandation 17 aux entreprises et professions non financières désignées à l'exception des casinos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ cf. notation et les raisons justifiant la notation globale de conformité figurant à la Recommandation 12. | <p>Voir Recommandations 12 et 17.</p> |

| 16. Entreprises et professions non financières désignées – R.13-15 & 21 | Description des mesures |
|--|---|
| <p><i>Application de la Recommandation 21 aux entreprises et professions non financières désignées</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ pour les professions non financières désignées autres que les casinos, l'ADC n'a pas imposé d'échéance aux OAR pour intégrer dans leur règlement une exigence de catégorisation de la clientèle en fonction des risques ; ▪ aucune disposition n'est applicable aux casinos. | <p>La nouvelle OBA-FINMA 3 prévoit que l'intermédiaire financier qui a plus de 20 relations d'affaires durables établit des critères supplémentaires permettant de détecter les relations d'affaires présentant un risque accru (art. 26, al. 2 OBA-FINMA 3). Ces critères incluent (al. 3):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le siège ou le domicile du cocontractant et de l'ayant-droit économique ainsi que leur nationalité (ch. a) ▪ Le type et le lieu de l'activité commerciale du cocontractant et de l'ayant-droit économique (ch. b) ▪ Le pays d'origine ou de destination de paiements fréquents (ch. g) ▪ Dans les relations d'affaires avec des intermédiaires financiers dont le domicile ou le siège est à l'étranger: la législation en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme à laquelle ils sont soumis (ch. h). <p>La plupart des organismes d'autorégulation (p. ex. ARIF, OAR-G, ASG, etc.) ont introduit dans leurs règlements une exigence de catégorisation de leur clientèle en fonction des risques.</p> <p>La nouvelle OBA CFMJ intègre la notion de catégorisation de la clientèle en fonction des risques dans les critères permettant aux casinos de détecter les relations d'affaires présentant un risque accru (art. 10, al. 2, let. a, b et f OBA CFMJ). Voir aussi réponse à la R. 11.</p> |

Recommandation 17 – notation PC

| 17. Sanctions | Description des mesures |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ d'une manière générale, tous les types d'infractions aux dispositions LBA ne sont pas susceptibles d'être sanctionnés également et de façon proportionnée à leur gravité; ▪ la CFB, l'AdC et l'OFAP ne disposent pas de la possibilité d'infliger des sanctions pécuniaires, ce qui peut nuire à l'exigence de proportionnalité – à l'égard, en ce qui concerne l'AdC et l'OFAP, des intermédiaires et entreprises qui leur sont directement et exclusivement soumis ; ▪ des inégalités de traitement existent selon que les intermédiaires sont soumis au contrôle direct de l'AdC ou affiliés à un OAR ainsi que, possiblement, d'un OAR à l'autre ; ▪ la proportionnalité de l'arsenal de sanctions est également affectée par le fait que le code pénal incrimine certains manquements aux obligations des intermédiaires financiers et pas d'autres ; ▪ le régime de sanctions dans le secteur des assurances (cf. <i>infra</i>, commentaires en lien avec les Recommandations 29 et 30) | <p>1. <u>Remarques générales sur le régime des sanctions</u>: La LFINMA, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, propose un nouveau système consolidé et harmonisé qui comporte des sanctions pénales révisées et de nouvelles sanctions administratives par rapport à la LBA. Les dispositions pénales y gagnent en uniformité du fait que les mêmes dispositions sont désormais applicables dans les secteurs bancaire, des assurances et autres intermédiaires financiers, tous nouvellement soumis à la surveillance de la FINMA. Par ailleurs le cadre pénal est relevé. Ainsi par exemple, l'exercice d'une activité sans autorisation, reconnaissance, agrément ou enregistrement (art. 44 LFINMA) est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire, alors que l'ancien art. 36 LBA ne prévoyait que la peine pécuniaire. De même, la peine en cas de non-respect des décisions de la FINMA (art. 48 LFINMA) a été doublée par rapport à l'ancien art. 38 LBA. Elle est désormais de 100 000 francs. Le cadre général des sanctions est dès lors élargi et renforcé avec la LFINMA. Par ailleurs, la LFINMA a révisé l'art. 37 LBA concernant les dispositions pénales relatives à la violation de l'obligation de communiquer. L'amende de 200 000 francs prévue anciennement a été élevée à 500 000 francs dans les cas de violation intentionnelle de l'obligation de communiquer. La négligence est quant à elle sanctionnée d'une amende de 150 000 francs au plus. Finalement, les cas de récidive sont sanctionnés d'une amende de 10 000 francs au moins.</p> <p>Suite à un examen sérieux des critiques du GAFI relatives au régime des sanctions pécuniaires, il a été décidé de maintenir la compétence d'autorité de poursuite et de jugement au niveau du Département fédéral des finances, et dès lors l'applicabilité indirecte des sanctions pécuniaires par les autorités de surveillance.</p> <p><u>Remarques sur les inégalités de traitement selon que l'intermédiaire est soumis au contrôle direct de la FINMA ou à un OAR, et, possiblement, entre les OARs</u>: La LBA exige que les OARs fixent des sanctions appropriées dans leurs règlements (art. 25, al. 3, let. c LBA). En cas d'amendes, il s'agit de peines conventionnelles qui ont un caractère de droit privé. Chaque OAR fixe les sanctions en fonction des catégories d'intermédiation financière et des risques inhérents de transaction et de réputation. Avec l'adhésion à l'OAR, le nouveau membre doit reconnaître le barème des sanctions. Exiger l'harmonisation des sanctions pécuniaires constituerait une violation de l'autonomie de droit privé des OARs. Dans les faits, ce ne sont pas les sanctions pécuniaires qui revêtent une importance particulière, mais les exclusions de membres. Or dans ce domaine, la pratique entre les OARs est harmonisée (violations graves des obligations de diligence, violation de l'obligation de communiquer avec préméditation). Elle est également harmonisée avec la pratique de l'AdC/FINMA en ce qui concerne le retrait de l'autorisation d'exercer une activité d'intermédiaire financier. On ne peut pas parler de traitement inégal des intermédiaires financiers. Ils sont libres de choisir, plutôt que de demander une autorisation à la FINMA, de s'affilier à un OAR et de se soumettre ainsi à un régime additionnel de sanctions pécuniaires.</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: Le tableau suivant compile les statistiques relatives aux dispositions pénales de la LBA de 2005 à 2008. On constate un taux de condamnation de 50% par rapport aux dénonciations effectuées. Les délégations au canton concernent les cas dans lesquels une ou plusieurs autres infractions pénales relevant de la compétence</p> |

| 17. Sanctions | Description des mesures | | | | |
|--|--|----------------------|----------------------|----------------------------------|------------------------------|
| apparaît totalement inefficace ; ▪ les sanctions pénales administratives relatives notamment à l'absence de déclaration d'opérations suspectes n'ont jusqu'à présent quasiment pas été utilisées (question en lien avec l'effectivité). | de poursuite des cantons sont relevées en plus du blanchiment d'argent. Dans ce cas, le dossier est transmis à l'autorité de poursuite pénale cantonale compétente. | | | | |
| | | Dénonciations | Condamnations | Non-ouverture et non-lieu | Délégations au canton |
| Art. 36 LBA (exercice d'une activité sans autorisation) | 2005 | 7 | 3 | 1 | 3 |
| | 2006 | 9 | 7 | 1 | 1 |
| | 2007 | 11 | 5 | 2 | 4 |
| | 2008 | 6 | 2 | 4 | |
| | Total | 33 | 17 | 8 | 8 |
| Art. 37 LBA (violation de l'obligation de communiquer) | 2005 | 1 | | 1 | |
| | 2006 | 1 | 1 | | |
| | 2007 | 2 | | 2 | |
| | 2008 | 2 | 1 | | 1 |
| | Total | 6 | 2 | 3 | 1 |
| Art. 38 LBA (insoumission à une décision de l'autorité) | 2005 | | | | |
| | 2006 | 1 | 1 | | |
| | 2007 | | | | |
| | 2008 | | | | |
| | Total | 1 | 1 | | |
| | Total | 40 | 20 | 11 | 9 |
| | Il serait erroné de réduire le jugement de l'effectivité du système suisse de sanctions aux seules sanctions pénales, lesquelles constituent, en principe, l' <i>ultima ratio</i> . Il convient, en effet, de rappeler que les autorités de surveillance disposent de différents types de mesures et sanctions administratives pour rétablir la situation en cas de manquements d'un intermédiaire financier (par. ex: délai imposé pour mettre à jour les dossiers au regard des obligations de diligence, blâmes, injonction de modifier l'organisation interne, imposition d'une révision supplémentaire pour contrôler le respect des obligations, injonction de suivre une formation LBA; s'agissant des sanctions administratives plus lourdes on peut citer: lettres de suite, sanctions formelles, retraits d'autorisation, retrait d'autorisation et liquidation/radiation). Ces mesures et sanctions administratives sont suffisamment variées, proportionnées et dissuasives pour remédier aux manquements des intermédiaires financiers, si bien qu'il n'est que rarement nécessaire pour une autorité de surveillance de devoir procéder à une dénonciation pénale au Département fédéral des finances pour des manquements beaucoup plus graves. Il arrive également que les intermédiaires financiers remédient de leur propre initiative aux insuffisances constatées, avant même qu'une mesure ou décision ne soit prise par l'autorité de surveillance. Ces différentes constatations sont confirmées, notamment, par le rapport annuel 2008 de l'Autorité de contrôle (AdC) (p. 24 et ss.), dont voici quelques extraits: | | | | |

| 17. Sanctions | Description des mesures |
|---------------|--|
| | <p>"S'agissant des résultats des révisions LBA, en 2008, la quasi-totalité des résultats étaient positifs. L'AdC constate que la mise en oeuvre des obligations de diligence par les intermédiaires financiers fonctionne de bien à très bien. 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'AdC pour le rétablissement de l'ordre légal était donc largement en recul (voir également §760 des statistiques du REM mises à jour). Les insuffisances constatées étaient essentiellement d'ordre formel pour la mise en oeuvre des obligations de diligence ou liées à des défauts matériels mineurs. Les mesures organisationnelles devant être mises en oeuvre par les intermédiaires financiers directement soumis à l'AdC 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 oeuvre 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 MROS n'a été relevée et, dans le même ordre, aucune contrevenance au blocage des avoirs. En résumé, l'AdC ne s'est vue contrainte d'engager une procédure de mesures provisionnelles et de veiller au rétablissement de l'ordre légal que dans de rares cas. 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". Dans certains cas, il a été possible de renoncer à l'envoi d'une telle lettre car le rapport de révision ou les prises de position des intermédiaires financiers sur les rapports de révision ont permis d'établir que ces derniers avaient déjà, de leur propre initiative et sans nouvelle injonction de la part de l'AdC, 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'AdC."</p> <p>L'AdC n'est pas la seule autorité à avoir constaté le bon fonctionnement de la mise en oeuvre des obligations de diligences par les intermédiaires financiers. Déjà dans son rapport annuel 2007, la Commission fédérale des maisons de jeu notait que "dans l'ensemble, il est apparu que les maisons de jeu observaient et appliquaient de manière satisfaisante leurs obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent". Au-delà des autorités de surveillance, le bon fonctionnement du système préventif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent a été relevé en passant dans le rapport du Service d'analyse et de prévention de novembre 2008 sur les jugements prononcés en Suisse en matière de blanchiment d'argent entre août 2003 et décembre 2007. Ce dernier mentionne, en effet, que ces dernières années, les intermédiaires financiers n'ont cessé d'améliorer leurs systèmes de surveillance et de renforcer les effectifs de leurs services chargés des examens de conformité avec les dispositions légales en vigueur (services de <i>compliance</i>).</p> |

Recommandation 22 – notation PC

| 22. Succursales et filiales à l'étranger | Description des mesures |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'absence d'encadrement conforme à la Recommandation 22 apparaît problématique dans le secteur des assurances et dans celui des intermédiaires financiers (mais dans une moindre de mesure puisque dans ce secteur, les entités disposent rarement de filiales ou succursales à l'étranger compte tenu de leur taille); ▪ dans le domaine bancaire, l'attention accrue requise vis-à-vis des filiales et succursales situées dans les pays qui n'appliquent pas ou insuffisamment les Recommandations du GAFI pourrait utilement être explicitée. | <p>1. <u>Secteur des assurances</u>: l'art. 2, al. 2 OBA-FINMA 2 prévoit désormais que les entreprises d'assurance suisses veillent à ce que leurs succursales ou les sociétés appartenant au même groupe actives dans le domaine de l'assurance à l'étranger respectent les principes fondamentaux de la LBA.</p> <p>L'art. 3, al. 1 OBA-FINMA 1 énumère désormais les principes de la LBA et de l'ordonnance auxquels l'intermédiaire financier doit veiller que ses succursales à l'étranger ainsi que les sociétés étrangères de son groupe déployant une activité dans le secteur financier se conforment. Ces principes sont les suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. l'interdiction d'accepter des valeurs patrimoniales provenant de crimes ou servant au financement du terrorisme; b. l'interdiction de financer le terrorisme et d'entretenir des relations d'affaires avec des organisations criminelles; c. l'interdiction d'entretenir des relations d'affaires avec des banques fictives; d. la vérification de l'identité du cocontractant; e. l'identification de l'ayant droit économique; f. les devoirs de clarification spéciaux en cas de risques accrus. <p>L'intermédiaire est tenu de veiller au respect de ces principes pour toutes ses succursales et filiales de manière générale et non pas uniquement lorsque celles-ci sont situées dans un pays qui n'applique pas ou insuffisamment les Recommandations du GAFI.</p> <p>L'art. 3 OBA-FINMA 1 doit être lu en relation avec l'art. 9 OBA-FINMA. Selon cet article, « l'intermédiaire financier qui possède des succursales à l'étranger ou dirige un groupe financier comprenant des sociétés étrangères, doit déterminer, limiter et contrôler de manière globale les risques juridiques et les risques de réputation liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme auxquels il est exposé ». Il en découle que l'intermédiaire financier a l'obligation de porter une attention accrue vis-à-vis des filiales et succursales situées dans des pays à risques, notamment des pays qui n'appliquent pas ou insuffisamment les recommandations du GAFI.</p> |

Recommandation 29 – notation PC

| 29. Autorités de surveillance | Description des mesures |
|--|---|
| <p><i>Analyse du système de contrôle en place (éléments en lien avec l'effectivité)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ le dispositif de contrôle des assurances privées est défaillant et inexistant en pratique ; ▪ les règles à respecter afin de garantir l'indépendance des organes de direction et de contrôle des OAR ne sont pas suffisamment développées et formalisées ; ▪ contrôles effectués par les OAR : des progrès sont encore nécessaires pour assurer une meilleure homogénéité de la qualité des contrôles. | <p>1. De manière générale, le système de surveillance des assurances a été amélioré avec l'entrée en vigueur de l'OBA OFAP le 1^{er} janvier 2007 (renommée OBA-FINMA 2 depuis le 1^{er} janvier 2009) et la révision du règlement de l'OA-ASA. Le concept de révision de l'OA-ASA a notamment été totalement réformé.</p> <p>Premièrement, le <u>contrôle interne</u> des assurances a été renforcé et précisé de la manière suivante: l'art. 22, al. 2 OBA-FINMA 2 prévoit désormais l'obligation pour l'organe interne chargé de surveiller l'application de la LBA et de l'ordonnance d'édicter un règlement concernant la lutte contre le blanchiment d'argent. Ce règlement doit être approuvé par l'organe suprême de direction. L'art. 22, al. 3 OBA-FINMA 2 précise les éléments qui doivent être déterminés dans le règlement, ainsi par exemple la politique de l'entreprise en ce qui concerne les PPE. L'art. 22, al. 4 OBA-FINMA 2, prévoit désormais expressément l'obligation de l'organe interne de faire rapport chaque année à la FINMA. Auparavant cette obligation reposait uniquement sur la pratique de l'OFAP. Cette obligation de faire rapport permet à la FINMA de remplir pleinement son rôle de surveillance des six entreprises d'assurance qui lui sont directement soumises (au nombre de six) en ce qui concerne le respect des obligations de diligence. S'agissant des entreprises d'assurance affiliées à l'OA-ASA (au nombre de vingt), l'art. 21 du règlement de l'OA-ASA prévoit des dispositions similaires à l'art. 22 OBA-FINMA, avec notamment l'obligation pour le service interne spécialisé chargé des mesures en matière de lutte contre le blanchiment d'argent de faire rapport annuellement au Comité de l'OA-ASA. L'art. 25 OA-ASA prévoit, en outre, que l'entreprise d'assurance charge son organe interne de révision ou de contrôle d'effectuer chaque année, à l'occasion des révisions régulières, des vérifications par sondage pour savoir si les obligations de diligence qui lui incombent selon la LBA et le Règlement OA-ASA sont remplies. L'organe suprême de direction ou l'un de ses membres au moins, ainsi que le service interne spécialisé, sont informés des résultats du contrôle. Si l'organe de révision ou de contrôle constate des manquements graves ou qu'il n'a pas été remédié aux manquements secondaires qu'il avait critiqués, il les annonce par voie écrite au Comité de l'OA-ASA. Afin de garantir l'indépendance nécessaire, les membres de l'organe interne de révision ou de contrôle ne doivent contrôler aucune relation d'affaires à laquelle ils ont eux-mêmes participé. Le rapport de l'organe interne de révision ou de contrôle doit être annexé au rapport annuel du service interne spécialisé.</p> <p>Deuxièmement, un <u>contrôle externe</u> du respect des obligations de diligence a été introduit, d'abord dans le règlement de l'OA-ASA (art. 26 du règlement OA-ASA) à compter du 1^{er} janvier 2006, puis dans l'OBA-FINMA 2 (art. 24) une année plus tard (avec toutefois un délai jusqu'à fin 2007 pour le mettre en oeuvre). Une société d'audit externe est ainsi chargée de contrôler, au moins tous les quatre ans, l'observation des obligations de diligence des entreprises d'assurance et de faire rapport à la FINMA. S'agissant des entreprises affiliées à l'OA-ASA, c'est le Comité de l'OA-ASA qui désigne chaque année les entreprises devant être révisées par une société d'audit externe ne dépendant ni de la direction, ni de l'administration de l'entreprise d'assurance, et sur quoi doit porter la révision. En principe, chaque entreprise membre fait l'objet d'une révision tous les quatre ans. 20% au moins des membres doivent être révisés chaque année. La société d'audit doit disposer d'une autorisation de la FINMA, posséder les capacités requises et présenter toutes garanties quant à une activité de contrôle irréprochable. Elle doit établir un rapport sur l'observation des obligations de diligence par l'entreprise d'assurance contrôlée à l'intention du Comité de l'OA-ASA. Le Comité de l'OA-ASA établit à son tour chaque année un rapport sur ses activités à l'intention de la FINMA et</p> |

| 29. Autorités de surveillance | Description des mesures |
|-------------------------------|--|
| | <p>selon ses directives. On notera que désormais l'OA-ASA ne fonde plus sa surveillance exclusivement sur le rapport du service interne spécialisé, mais également sur la base du rapport d'audit externe qui lui est remis. Le recours à une société d'audit externe garantit l'indépendance nécessaire vis-à-vis des entreprises révisées.</p> <p>Aux termes de l'art. 29 OBA-FINMA 2, il appartient à la FINMA d'approuver les règlements des OARs et de veiller à l'application de ces derniers et, par conséquent, des contrôles effectués par les OARs. Elle peut, si nécessaire, effectuer des contrôles sur place.</p> <p>S'agissant des ressources affectées à la surveillance des assurances en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, avant même l'entrée en activité de la FINMA au 1er janvier 2009, le personnel de l'OFAP en charge de cette tâche a été augmenté d'un poste. L'OFAP a notamment inspecté en 2007 trois des six entreprises qui lui étaient directement affiliées, soit la moitié. Outre, le contrôle sur place, l'OFAP a fait parvenir aux six assurances un questionnaire écrit auquel elles ont toutes répondu. Depuis le début de cette année, la surveillance des assurances est intégrée dans la FINMA au même titre que celle des secteurs bancaires et non bancaires. Dans le cadre des travaux d'intégration, le système de surveillance dans le secteur des assurances fait actuellement l'objet d'un réexamen par la FINMA, dans le but d'assurer une surveillance effective et efficace en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.</p> <p>2. La loi sur le blanchiment d'argent prévoit explicitement que les personnes et les organes de révision chargés du contrôle auprès des OAR doivent être indépendants de la direction et de l'administration des intermédiaires financiers qu'ils doivent contrôler (art. 24.2 LBA). Il s'agit là d'une condition d'autorisation des OAR qui doit être remplie en permanence et qui est contrôlée régulièrement par la FINMA. Ce contrôle se fait tout d'abord au moment de l'accréditation par la FINMA de la personne chargée au sein de l'OAR de la révision des intermédiaires financiers (art. 24 al. 1 let. c LBA). L'indépendance est également contrôlée par la FINMA lors de ses contrôles sur place annuels. Très concrètement, les autorités de surveillance passent en revue les révisions dans lesquelles la personne est intervenue et contrôle qu'il n'a aucun lien direct ou indirect avec les intermédiaires financiers contrôlés. L'indépendance des sociétés de révision utilisées par les OAR pour procéder aux contrôles des intermédiaires est également imposée par l'art. 24.2 LBA. Les règlements des OAR prévoient le contrôle de l'indépendance des sociétés de révision qu'ils agréent. LA FINMA contrôle aussi ce point lors de ses contrôles sur place auprès des OAR. Ainsi, en 2007, suite à un contrôle sur place, l'autorité de surveillance a interdit à un OAR d'accepter les rapports d'une société de révision qu'elle avait jugé insuffisamment indépendante et ordonné l'établissement d'un nouveau rapport. Le Tribunal administratif fédéral a eu à cette occasion la possibilité de préciser les règles en matière d'indépendance (voir arrêt du Tribunal administratif fédéral TAF du 15 octobre 2007, B-1074/2007)⁴⁵. En outre, les règlements des OAR ont été adaptés suite à l'entrée en vigueur le 1er septembre 2007 de la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des sociétés de révision (RS 221.302). Il en découle que les sociétés de révision qu'ils utilisent et qui procèdent aussi à des révisions statutaires doivent être accréditées par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision.</p> <p>3. L'Autorité de contrôle a mis sur pied en 2007, conjointement avec les OAR, un groupe de travail chargé d'élaborer des</p> |

⁴⁵ Le TAF a notamment précisé que « l'indépendance exigée n'est pas assurée, lorsque des faits ou des circonstances peuvent amener des tiers à douter de l'objectivité de la société de révision LBA. Il en est ainsi par exemple lorsqu'il existe un lien financier entre la société de révision LBA et la société qu'elle surveille ou une société proche de cette dernière. »

| 29. Autorités de surveillance | Description des mesures |
|---|---|
| | standards harmonisés de révision pour les OAR. Ces travaux ont abouti à un concept de révision adopté en décembre 2008. |
| <p><i>Pouvoirs à la disposition des différentes autorités de contrôle</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ en l'absence de sanctions pécuniaires, les pouvoirs de sanction des autorités de surveillance administratives (CFB, OFAP, AdC) sont insuffisamment variés (cf. R 17). | Voir Recommandation 17. |

Recommandation 33 – notation NC

| 33. Personnes morales – bénéficiaires effectifs | Description des mesures |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ pour les sociétés anonymes ayant émis des actions nominatives, le registre de l'actionnaire est accessible aux autorités pénales dans le cadre d'instructions en cours ainsi qu'à la CFB en cas d'enquêtes mais pas aux autres autorités compétentes ; ▪ aucune mesure appropriée ne permet d'assurer la transparence de l'actionnariat des sociétés anonymes ayant émis des actions au porteur (hormis l'hypothèse où il s'agit d'une société cotée en bourse) ni de l'actionnariat indirect d'autres formes de société dont un ou plusieurs actionnaires sont des sociétés anonymes de ce type ; | <p>1. <u>Remarque générale</u>: La notation de non conformité attribuée par le GAFI repose en très grande partie sur les appréciations formulées dans le domaine des sociétés ayant émis des actions au porteur (transparence insuffisante), alors que la Suisse est en conformité avec deux des critères essentiels applicables sur les trois définis par la méthodologie. Ainsi, les mesures adéquates mises en oeuvre pour les autres personnes morales, ainsi que la qualité des informations accessibles publiquement par le biais du registre du commerce, ont été prises en compte de manière très insuffisante. La Suisse conteste par conséquent la notation de NC attribuée à cette recommandation. (voir également Tableau 3 du REM)</p> <p>Remarque préliminaire: Les conseils d'administration de sociétés ayant émis des actions au porteur savent en principe pour quels actionnaires ou groupes d'actionnaires ils dirigent la société. Il ne faut pas non plus oublier que la plupart des sociétés concernées sont des petites et moyennes entreprises (PME). Pour de telles sociétés, le danger du blanchiment d'argent est minime, car ces entreprises ne disposent pas d'un marché prévoyant le commerce des titres.</p> <p>La loi sur les bourses et les valeurs mobilières (LBVM) a été révisée afin d'abaisser à 3% le seuil à partir duquel les actionnaires de sociétés cotées en bourse ayant émis des actions au porteur sont soumis à l'obligation de déclarer leur participation à la société et à la bourse (art. 20, al. 1 LBVM). Avant la révision, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2007, le seuil était de 5%.</p> <p>En ce qui concerne les sociétés non cotées en bourse ayant émis des actions au porteur, différentes mesures pour augmenter leur transparence ont été étudiées et/ou mises en consultation depuis 2005. L'avant-projet de loi sur la mise en oeuvre des recommandations révisées du GAFI, mis en consultation en janvier 2005, prévoyait deux mesures. Il s'agissait premièrement d'introduire dans le code des obligations un devoir d'annonce pour les principaux titulaires d'actions au porteur (10%), qui participent, en personne ou par procuration, à l'assemblée générale et exercent ainsi le contrôle de la société. Une disposition du code pénal devait sanctionner la violation de cette obligation. Deuxièmement, le projet prévoyait la facilitation de la conversion des actions au porteur en actions nominatives. La proposition portant sur le devoir d'annonce a été vivement contestée par les participants à la consultation. Au vu de ce fait, le Conseil fédéral a décidé de renoncer à cette solution. En date du 29 septembre 2006, il a décidé que la question de la conformité des actions au porteur aux exigences du GAFI devait être traitée dans le cadre de la révision du droit de la société anonyme et du droit comptable plutôt que dans le cadre de la</p> |

| 33. Personnes morales – bénéficiaires effectifs | Description des mesures |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ il semble pouvoir subsister un problème de transparence en ce qui concerne les fondations de famille dont la gestion est assurée par des personnes n'agissant pas à titre professionnel. | <p>mise en oeuvre des recommandations révisées du GAFI. D'ailleurs, l'avant-projet de révision du droit de la société anonyme, mis en consultation le 2 décembre 2005, proposait de régler la question par la suppression pure et simple des actions au porteur. Le 14 février 2007, le Conseil fédéral a pris acte des résultats de la consultation sur la révision du droit de la société anonyme et du droit comptable. Compte tenu du large refus auquel s'est heurtée la proposition de suppression des actions au porteur, le Conseil fédéral a décidé de renoncer à leur suppression dans le cadre de la révision du droit de la société anonyme. Il a toutefois chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP), dans le cadre de l'élaboration du message sur la révision du droit de la société anonyme, d'examiner d'autres mesures pour augmenter la transparence des sociétés ayant émis des actions au porteur. Le 21 décembre 2007, le Conseil fédéral a approuvé le message sur la révision du droit de la société anonyme (FF 2008 1407) et confirmé sa volonté de maintenir les actions au porteur. Il a toutefois examiné une nouvelle mesure de transparence envisagée par le DFJP, à savoir l'institution d'une obligation de déclarer permanente pour les actions au porteur non cotées. Ainsi, à partir d'un certain taux de participation, tout changement de propriétaire devrait être annoncé à la société, laquelle serait tenue de tenir un registre des actionnaires au porteur détenant une certaine participation. Le Conseil fédéral n'a finalement pas retenu cette mesure. Le projet propose toutefois d'alléger la procédure de conversion des actions au porteur en actions nominatives. La décision de conversion requerra ainsi uniquement la majorité simple. Il ne sera donc plus possible de prévoir un quorum statutaire plus élevé pour modifier les statuts en ce sens. Il ne sera également plus obligatoire que les statuts prévoient explicitement la possibilité de transformer des actions au porteur en actions nominatives. Le Conseil fédéral a encore confié au DFJP la tâche d'examiner une nouvelle fois la possibilité d'introduire des mesures législatives assurant une meilleure transparence des sociétés ayant émis des actions au porteur et de lui soumettre une note de discussion.</p> <p>Par ailleurs, le projet de révision du droit de la société anonyme et du droit comptable est actuellement en cours de discussion au parlement. Vu l'ampleur du projet, les débats risquent de durer, si bien qu'il est difficile d'estimer la date d'entrée en vigueur de la procédure allégée de conversion des actions au porteur en actions nominatives, mesure qui ne devrait pas être contestée par les parlementaires.</p> |

Recommandation spéciale VII – notation PC

| RS.VII Règles applicables aux virements électroniques | Description des mesures |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ une exception, utilisée il est vrai de façon marginale, est admise en ce qui concerne l'identification des donneurs d'ordre pour les virements transfrontaliers ; ▪ pour les virements nationaux (y compris ceux à destination du Liechtenstein), aucune disposition spécifique n'est prévue au-delà de l'obligation générale faite aux intermédiaires financiers de conserver une trace complète de toutes les transactions ; ▪ les virements à destination du Liechtenstein, pays avec lequel il existe une union douanière et monétaire, sont considérés comme des virements domestiques, pour lesquels aucune obligation spécifique –autre que celle de transmettre, le cas échéant, les informations relatives au donneur d'ordre aux autorités de poursuite pénale- n'existe ; ▪ aucune disposition spécifique ne fait obligation aux institutions intermédiaires de conserver l'ensemble des renseignements nécessaires sur le donneur d'ordre avec le virement correspondant, même si cette obligation peut être | <p>1. <u>Banques</u>: L'OBA-FINMA 1 contient une nouvelle formulation de l'art. 15, al. 1, selon laquelle l'intermédiaire financier a l'obligation d'indiquer, pour tous les virements de plus de 1 500 francs, le nom, le numéro de compte et l'adresse du donneur d'ordre. En l'absence de numéro de compte, il utilise un numéro d'identification unique permettant d'identifier le donneur d'ordre. L'adresse peut être remplacée par d'autres données, telles que le numéro d'identification national du donneur d'ordre, le lieu et la date de naissance de ce dernier, etc. Les exceptions précédemment admises par l'ancien art. 15 al. 2 OBA-CFB ont par ailleurs été supprimées.</p> <p>Pour les ordres de virements nationaux, l'art. 15, al. 2 OBA-FINMA 1 prévoit, en application de la note interprétative à Recommandation spéciale VII et de la méthodologie (VII.3), que l'intermédiaire financier peut indiquer, en lieu et place des indications susmentionnées, un numéro de compte ou un numéro d'identification unique propre au donneur d'ordre, pour autant qu'il soit en mesure de transmettre les indications complètes à l'intermédiaire financier du bénéficiaire dans un délai de trois jours ouvrables. Cette règle n'est valable que pour les ordres de virements entièrement effectués en Suisse (c'est-à-dire lorsque toutes les institutions financières concernées sont situées en Suisse) par le biais d'un système de paiement interne au pays.</p> <p>La disposition relative aux transferts domestiques est également applicable aux transferts à destination du Liechtenstein. En effet, le numéro de référence applicable à de telles transactions permet de remonter au donneur d'ordre et répond à la définition du «numéro d'identification personnel et unique», permettant à la banque destinataire au Liechtenstein d'obtenir dans le délai prévu les informations relatives au donneur d'ordre si nécessaire.</p> <p>Concernant la conservation des documents et clarifications relatifs aux transactions effectuées, la durée minimale de celle-ci (10 ans) est déjà prévue à l'art. 7 LBA. L'art. 23 OBA-FINMA 1 a toutefois été complété afin de préciser que cette obligation de conservation s'applique également aux indications relatives au donneur d'ordre d'un virement sortant.</p> |

| RS.VII Règles applicables aux virements électroniques | Description des mesures |
|--|--|
| <p>considérée comme implicite;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ les obligations incombant aux banques et aux autres intermédiaires financiers relatives à l'identification et au traitement des virements qui ne sont pas accompagnés des renseignements complets sur le donneur d'ordre devraient être définies de manière plus précise. | <p>S'agissant de la transmission de données incomplètes sur le donneur d'ordre, un nouvel al. 4 a été ajouté à l'art. 15 OBA-FINMA 1 dans le cadre de la révision de cette dernière afin de faire obligation à l'intermédiaire financier d'établir des directives internes fixant la manière de procéder dans un tel cas. L'intermédiaire financier suit dans ce cas une approche fondée sur les risques (demande d'informations supplémentaires, refus de la transaction ou même, selon les circonstances, limitation ou cessation des relations d'affaires avec la banque du donneur d'ordre ou encore annonce au MROS).</p> <p><u>Autres intermédiaires financiers:</u> S'agissant des autres intermédiaires financiers soumis à l'OBA-FINMA 3, les mêmes dispositions que celles contenues à l'art. 15 OBA-FINMA 1 mentionnées ci-dessus s'appliquent (voir art. 13 OBA-FINMA 3).</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité : En 2008, les représentants de la CFB ont participé, comme intervenants, à une quinzaine de formations ayant comme thème central les nouvelles dispositions de l'OBA-CFB (renommée OBA-FINMA 1 au 1^{er} janvier 2009). Un représentant de la FINMA a en outre participé en mars 2009 à un cours consacré uniquement à l'art. 15 OBA-FINMA 1.</p> <p>Dans le domaine bancaire, les prescriptions en matière de blanchiment, y compris l'art. 15 OBA-FINMA 1, sont contrôlées chaque année (Circ. FINMA 08/41 et Circ. CFB 05/1 Audit ch. 43 et 86). Outre les contrôles annuels ordinaires, on peut aussi mentionner les contrôles approfondis dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Chaque année une partie importante des banques font l'objet d'un tel contrôle approfondi tel qu'il ressort des statistiques mises à jour au § 792 des statistiques du REM mises à jour; Il découle de ces statistiques que la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme apparaît comme l'un des domaines les plus contrôlés sur une base approfondie par le biais des interventions des réviseurs externes relatives aux actions directement ou indirectement liées à la LAB/CFT.</p> |

Recommandation spéciale IX – notation NC

| RS.IX Passeurs de fonds | Description des mesures |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ la mise en œuvre de la RS IX en Suisse repose sur des mécanismes insuffisants et incomplets. | <p>1. La Suisse a décidé de mettre en oeuvre la RS IX en instituant un système de renseignement sur demande (système de communication), conformément au §9, let. b de la note interprétative à la RS IX. La LF du 3 octobre 2008 a tout d'abord introduit un nouvel al. 1^{bis} à l'art. 95 de la loi sur les douanes (LD) afin d'habiliter expressément l'Administration fédérale des douanes (AFD) à soutenir la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le cadre de ses tâches. La mise sur pied du système de renseignement sur demande a ensuite été concrétisée au niveau d'une ordonnance du Conseil fédéral. En effet, en vertu de l'art. 130 LD, c'est le Conseil fédéral qui est compétent pour l'exécution de la LD. L'ordonnance sur le contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009.</p> <p>L'ordonnance introduit une obligation de renseigner, sur demande, les bureaux de douane sur les transports transfrontières (importation, exportation et transit) d'argent liquide d'un montant d'au moins 10 000 francs suisses ou l'équivalent en monnaie étrangère. Par argent liquide, on entend, d'une part, les espèces (billets de banque et pièces de monnaie suisses et étrangers en circulation en tant que moyens de paiement) et, d'autre part, les titres au porteur, actions, obligations, chèques et autres titres similaires transmissibles (art. 2 de l'ordonnance). La demande de renseignement peut être formulée sans soupçon particulier, par exemple dans le cadre d'un contrôle ordinaire des marchandises à la frontière. Elle peut être effectuée indépendamment du genre de trafic et du genre de moyen de transport utilisé et est possible dans toutes les opérations d'importation, d'exportation et de transit, afin d'éviter toute lacune. En cas de soupçon de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, les bureaux de douane peuvent demander des renseignements indépendamment du montant d'argent liquide transporté, c'est-à-dire même si le seuil de 10 000 francs n'est pas atteint. Un soupçon pourrait naître par exemple si une personne importe à plusieurs reprises des montants d'espèces qui, pris isolément, ne paraîtraient pas suspects. Les renseignements pouvant être demandés portent sur la personne qui transporte l'argent liquide, le montant transporté, l'origine et l'utilisation prévue de l'argent liquide ainsi que l'ayant droit économique (art. 3 de l'ordonnance). Le refus de fournir un renseignement ou la fourniture d'un renseignement erroné en ce qui concerne le montant transporté est constitutif d'une inobservation des prescriptions d'ordre au sens de l'art. 127, al. 1 LD et peut être puni d'une amende allant jusqu'à 5 000 francs suisses (art. 5 de l'ordonnance). On relèvera également que si la personne assujettie à l'obligation de déclarer oppose une résistance active ou passive aux demandes formulées, l'infraction d'opposition aux actes de l'autorité au sens de l'art. 286 CP pourra être retenue contre elle le cas échéant. La peine prévue dans ce cas est une peine pécuniaire de 30 jours-amende au plus. Selon l'art. 34, al. 2 CP, le jour-amende est de 3000 francs au plus.</p> <p>Le bureau de douanes peut séquestrer provisoirement de l'argent liquide en vertu de l'art. 104 LD et ce, indépendamment du montant transporté (art. 4 de l'Ordonnance). En effet, selon l'art. 104, al. 1 LD, l'Administration fédérale des douanes peut prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver les moyens de preuve susceptibles d'être utilisés dans une procédure pénale. Elle séquestre les objets et les valeurs dont la confiscation est probable (art. 104, al. 2 LD), puis les transmet immédiatement à l'autorité compétente (art. 104, al. 3 LD), laquelle se charge, le cas échéant, de diligenter une procédure pour blanchiment d'argent ou financement du terrorisme au sens du Code pénal selon la procédure fédérale ou cantonale</p> |

| RS.IX Passeurs de fonds | Description des mesures |
|-------------------------|---|
| | <p>applicable. Un séquestre est possible, sur la base de l'art. 104 LD, en cas de soupçon de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, mais aussi en cas de soupçons d'autres infractions (p. ex. vol). Pour le reste, le système de confiscation prévu par le droit suisse et tel que décrit dans le REM en relation avec la Recommandation 3 est pleinement applicable. Le séquestre provisoire au sens de l'art. 104 LD vaut également dans le cadre de la Recommandation spéciale III. A noter que le refus de communiquer des renseignements ou la communication de renseignements erronés peuvent être de nature à renforcer les soupçons de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme et constituer la base d'un séquestre provisoire.</p> <p>Les renseignements recueillis par les bureaux de douane sont communiqués à la Direction générale des douanes et saisis dans un système d'information du Corps des gardes-frontière (base de données informatique) (art. 6 et 7 de l'ordonnance). La communication est obligatoire - et donc automatique - lorsque le montant de l'argent liquide transporté atteint le seuil de 10'000 francs ainsi qu'en cas de soupçon de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, et ce, même si le seuil de 10'000 francs n'est pas atteint. Une communication doit également être faite en cas de séquestre provisoire. Lorsque le montant d'argent liquide transporté est inférieur à 10'000 francs et qu'il n'y a ni de soupçon de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, ni séquestre provisoire, une communication peut également être effectuée (à titre facultatif). Les renseignements communiqués à la Direction générale des douanes portent non seulement sur le transporteur (identité et adresse) et le montant de l'argent liquide transporté, mais également sur l'origine et l'utilisation prévue de l'argent liquide, sur l'identité et l'adresse des ayants droits économiques et sur le séquestre provisoire. La communication indique également si la personne assujettie à l'obligation de renseigner a refusé de fournir un renseignement ou fourni un renseignement erroné et comprend des données concernant les véhicules, les objets et les cas concrets (art. 6 de l'Ordonnance). La Direction générale des douanes analysera régulièrement le contenu de ce système (art. 9 de l'ordonnance). Ces examens doivent servir à l'analyse des risques, laquelle permet la mise en place de contrôles mieux ciblés. Il appartiendra à la Direction générale des douanes de transmettre, au cas par cas, les données provenant du système d'information au MROS (art. 8 de l'ordonnance, assistance administrative).</p> <p>En vertu de l'art. 112, al. 1 LD, l'administration des douanes peut communiquer des données ainsi que les constatations faites par son personnel dans l'exercice de ses fonctions aux autorités de la Confédération, des cantons et des communes ainsi qu'aux organisations ou personnes de droit public ou privé auxquelles la Confédération a confié des tâches de droit public (autorités suisses), lorsque cela est nécessaire à l'exécution des actes législatifs que ces autorités doivent appliquer. En outre, d'après l'ordonnance du 7 novembre 2001 concernant l'extension du devoir de renseigner et du droit de communiquer d'autorités, d'offices et d'organisations visant à garantir la sécurité intérieure et extérieure (RS 120.1), les autorités fédérales sont tenues de communiquer toute information relative à la lutte contre le terrorisme et son financement au Service d'analyse et de prévention. Enfin, en cas de séquestre provisoire, les bureaux de douane traitent directement avec les autorités de police compétentes (art. 104, al. 3 LD).</p> <p>Dans le cadre de l'art. 113 LD, c'est-à-dire lorsque des traités internationaux le prévoient, la Direction générale des douanes peut transmettre des données relatives au contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide tirées du système d'information à</p> |

| RS.IX Passeurs de fonds | Description des mesures |
|-------------------------|---|
| | <p>des autorités étrangères. De tels traités existent dans le domaine douanier ainsi que dans le cadre de la coopération policière⁴⁶. Lors de la découverte d'un transport transfrontière inhabituel d'or, de métaux précieux ou de pierres précieuses, la Direction générale des douanes peut informer une autorité étrangère homologue notamment aux fins de la bonne application des accords douaniers.</p> <p>S'agissant de l'utilisation des renseignements saisis dans le système d'information du Corps des gardes-frontière, les dispositions de l'Ordonnance du 4 avril 2007 sur le traitement des données personnelles dans l'Administration fédérale des douanes (RS 631.061) sont applicables. En ce qui concerne l'assistance administrative internationale, les dispositions des traités internationaux pertinents sont également applicables.</p> <p>2. Mesures de mise en oeuvre / effectivité: L'AFD prend toutes les mesures nécessaires en vue d'une exécution uniforme et correcte de l'ordonnance: des directives internes correspondantes ont été émises sur la base d'une large consultation préalable au sein de l'AFD, laquelle s'est terminée à mi-avril. Une première formation interne des représentants des directions d'arrondissements douaniers a eu lieu le 23 avril 2009 et d'autres formations, notamment du corps des gardes-frontières, en mai et juin 2009. S'agissant de l'information du public en général, l'AFD a publié un communiqué de presse sur son site internet le 11 février 2009, dans lequel elle informe de l'entrée en vigueur de l'ordonnance au 1^{er} mars 2009 et que, par conséquent, il sera possible, dans le cadre d'un contrôle douanier, d'être interrogé sur l'argent liquide transporté. Dans les différentes circulaires de l'AFD relatives au trafic touristique, il est également fait mention, de manière générale, de l'obligation de renseigner sur les transports transfrontières d'argent liquide. Enfin, l'AFD reçoit presque quotidiennement des demandes d'information, notamment de privés, en relation avec le nouveau système en place.</p> |

⁴⁶ Parmi ces accords, on peut citer notamment: l'Accord sous la forme d'un échange de lettres du 9 juin 1997 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne ajoutant à l'Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne un protocole additionnel relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière (RS 0.632.401.02); la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (RS 0.351.1); l'Accord du 27 avril 1999 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et judiciaire (RS 0.360.136.1); l'Accord du 11 mai 1998 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière (RS 0.360.349.1); l'Accord du 10 septembre 1998 entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à la coopération entre les autorités de police et de douane (RS 0.360.454.1).

3^{ÈME} RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE LA SUISSE: COMPLÉMENT AU "REPORT TEMPLATE"

1. Introduction

La mise en oeuvre des recommandations révisées du GAFI a nécessité des mesures au niveau de la loi (législation primaire) et des ordonnances (législation secondaire), mais également au niveau des règlements des organismes d'autorégulation. Voici un récapitulatif des **principaux** textes entrés en vigueur et mentionnés dans le *template*:

| Objet | Entrée en vigueur / publication au RO | Commentaires |
|--|--|---|
| Au niveau de la loi | | |
| Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr) (RS 142.20) | 1 ^{er} janvier 2008 RO 2007 5437 | Le <u>trafic illicite de migrants</u> est devenu une infraction préalable au blanchiment d'argent avec l'entrée en vigueur de l'article 116, alinéa 3 LEtr au 1 ^{er} janvier 2008. |
| Arrêté fédéral du 5 octobre 2007 portant approbation de deux traités de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle et modification de la loi sur le droit d'auteur | 1 ^{er} juillet 2008 RO 2008 2497 | Introduit un nouvel alinéa 2 à l'article 67 de la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins. Le <u>piratage de produits</u> par métier est devenu de ce fait une infraction préalable au blanchiment d'argent. |
| Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la mise en oeuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière | 1 ^{er} février 2009 RO 2009 361 | Modifie les lois suivantes: <ul style="list-style-type: none"> - Code pénal suisse (<u>falsification de marchandises</u> par métier: art. 155, ch. 2 [nouvelle infraction préalable] et droit de communication exclusivement au MROS: art. 305^{ter}, al. 2); - Loi sur le droit pénal administratif (<u>contrebande</u> [escroquerie fiscale qualifiée]: art. 14, al. 4 [nouvelle infraction préalable]); - Loi sur l'entraide pénale internationale (entraide pénale internationale en cas de contrebande: art. 3, al. 3); - Loi sur le blanchiment d'argent; - Loi sur les douanes (art. 95, al. 1^{bis}: habilitation expresse de l'administration des douanes de soutenir la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme). |

| Objet | Entrée en vigueur / publication au RO | Commentaires |
|---|--|--|
| Au niveau des ordonnances | | |
| Ordonnance de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) du 24 octobre 2006 sur la lutte contre le blanchiment d'argent (OBA OFAP) RS 955.032 | 1 ^{er} janvier 2007 RO 2006 4413 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abroge l'ordonnance de l'OFAP du 30 août 1999 sur la lutte contre le blanchiment. ▪ A été renommée "Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) du 24 octobre 2006 sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme dans le domaine des assurances privées (OBA-FINMA 2)" à compter du 1^{er} janvier 2009. |
| Ordonnance de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) du 12 juin 2007 concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (OBA CFMJ) RS 955.021 | 1 ^{er} juillet 2007 RO 2007 2955 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abroge l'ordonnance de la CFMJ du 28 février 2000 concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. ▪ Certaines dispositions ne sont entrées en vigueur que le 1^{er} janvier 2008. |
| Modification du 20 décembre 2007 de l'Ordonnance de la Commission fédérale des banques (CFB) du 18 décembre 2002 en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (OBA-CFB) RS 955.022 | 1 ^{er} juillet 2008 RO 2008 2017 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Parmi les modifications, extension de l'ordonnance à la lutte contre le financement du terrorisme, d'où une modification du titre: Ordonnance de la CFB en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. ▪ Les intermédiaires financiers ont eu jusqu'au 1^{er} janvier 2009 pour se conformer aux exigences prévues aux articles 7 et 15 de l'ordonnance. ▪ A été renommée "Ordonnance de la FINMA 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 (OBA-FINMA 1)" à compter du 1^{er} janvier 2009. |
| Ordonnance de la FINMA du 6 novembre 2008 sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme dans les autres secteurs financiers (OBA-FINMA 3) RS 955.033.0 | 1 ^{er} janvier 2009 RO 2008 5313 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abroge l'ordonnance de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent du 10 octobre 2003 concernant les obligations des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis (OBA AdC). ▪ Certaines dispositions ne sont entrées en vigueur qu'en même temps que la Loi fédérale sur la mise en oeuvre des recommandations révisées du GAFI, soit le 1^{er} février 2009. ▪ Les intermédiaires financiers ont eu jusqu'au 1^{er} juillet 2009 pour mettre en oeuvre l'article 13 de l'ordonnance (RS VII). |
| Ordonnance du 11 février 2009 sur le contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide RS 631.052 | 1 ^{er} mars 2009 RO 2009 709 | Mise en oeuvre de la Recommandation spéciale IX. |

| Objet | Entrée en vigueur / publication au RO | Commentaires |
|---|---------------------------------------|---|
| Au niveau des organismes d'autorégulation | | |
| Règlement de l'Organisme d'autorégulation de l'Association Suisse d'Assurances pour la lutte contre le blanchiment d'argent du 28 décembre 2007, OA-ASA (avec modification du 30 juin 2008) www.svv.ch | 1 ^{er} janvier 2008 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ A été approuvé par les membres de l'Association en votation par correspondance du 18 juillet 2008 et décision de l'OFAP du 11 janvier 2008 et du 29 août 2008. Il est entré en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2008. ▪ Remplace dès le 1^{er} janvier 2008 le Règlement du 8 novembre 2000. ▪ Les entreprises d'assurance étaient tenues d'adapter leurs règlements aux nouvelles dispositions dans les 12 mois suivant l'entrée en vigueur du Règlement, soit jusqu'au 31 décembre 2008. |
| Convention du 7 avril 2008 relative à l'obligation de diligence des banques (CDB 08) www.swissbanking.org | 1 ^{er} juillet 2008 | Les nouvelles dispositions du ch. 14 (vérification de l'identité de la personne qui établit la relation d'affaires et prise de connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager le cocontractant) et du ch. 15, al. 2 (vérification de l'identité de sociétés en constitution) entrent en vigueur le 1 ^{er} juillet 2009. |

2. Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)

La loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LFINMA) est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009. Cette loi vise à placer la surveillance étatique des banques, entreprises d'assurance, bourses, négociants en valeurs mobilières et autres intermédiaires financiers sous l'égide d'une autorité unique en Suisse. Les trois anciennes autorités de surveillance dans ces domaines, c'est-à-dire la Commission fédérale des banques (CFB), l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (AdC), ont ainsi été réunies au sein de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). L'objectif de cette nouvelle organisation institutionnelle est notamment de renforcer la surveillance des marchés financiers.

La FINMA revêt la forme d'un établissement de droit public. Indépendante aux plans fonctionnel, institutionnel et financier, elle est dotée d'une structure moderne comprenant un conseil d'administration, une direction et un organe de révision externe. En contrepartie de son indépendance, la FINMA est tenue de rendre des comptes et est soumise à la haute surveillance politique de la Confédération.

Au-delà des prescriptions organisationnelles relatives à la FINMA en tant qu'institution, la LFINMA énonce des principes de réglementation des marchés financiers ainsi que des dispositions concernant la responsabilité. Elle prévoit par ailleurs des instruments de surveillance et des sanctions harmonisés. En cela, la LFINMA constitue une loi faîtière qui coiffe les autres lois régissant la surveillance des marchés financiers. Pour autant, le mandat légal conféré à l'autorité de surveillance reste inchangé et les spécificités des divers domaines de surveillance sont prises en compte. Il incombe donc toujours aux banques et négociants en valeurs mobilières, aux bourses, aux entreprises d'assurance et aux placements collectifs de capitaux de se conformer aux prescriptions légales applicables. Quant au système d'autorégulation prévu par la loi sur le blanchiment d'argent et la loi sur les bourses, il est lui aussi conservé.

En conséquence de cette nouvelle organisation, les anciennes ordonnances anti-blanchiment de la CFB, de l'OFAP et de l'AdC sont devenues des ordonnances anti-blanchiment de la FINMA à partir du 1^{er} janvier

2009 et ont été renommées OBA-FINMA 1, 2, respectivement, 3, comme mentionné dans le tableau plus haut. La FINMA analyse actuellement la nécessité d'harmoniser ces trois ordonnances.

3. Informations relatives à la mise en oeuvre des nouvelles mesures

Depuis le début, les personnes concernées, c'est-à-dire avant tout les intermédiaires financiers et les organismes d'autorégulation (OARs), ont été impliquées dans le processus de mise en oeuvre des recommandations révisées du GAFI. Elles ont tout d'abord été consultées, en janvier 2005, sur l'avant-projet de loi sur la mise en oeuvre des recommandations révisées du GAFI. Leurs prises de position ont été largement prises en compte. Elles ont également été consultées sur les révisions des ordonnances des autorités de surveillance et sur l'ordonnance des douanes visant à mettre en oeuvre la RS IX. Aussi bien les projets mis en consultation que les rapports sur les résultats des consultations ont été publiés sur internet. Les décisions d'étapes du Conseil fédéral (décision de septembre 2006, audition de janvier 2007, adoption du message de juin 2007, etc.) ont été communiquées au public, sous forme de communiqués de presse, parfois couplés d'une conférence de presse publique et retransmise sur internet. Enfin, on relèvera que les débats parlementaires en plénum sont ouverts au public, retransmis en direct sur le site internet du parlement et les protocoles disponibles sur le site internet du parlement peu de temps après la séance.

Outre la participation aux consultations, les intéressés ont été tenus informés de différentes autres manières. Ainsi par exemple, les rapports annuels des autorités de surveillance, mais aussi du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent ont, dès le début du processus de mise en oeuvre des recommandations révisées du GAFI et jusqu'à son terme, informé en continu sur le contenu ainsi que l'état d'avancement des travaux (révision de la LBA, des ordonnances anti-blanchiment, etc.). Tous ces rapports sont publics. D'autres rapports ont également fait état des nouvelles mesures légales mises en place au niveau de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, comme par exemple le rapport de novembre 2008 du Service d'analyse et de prévention (SAP) relatif aux jugements prononcés en Suisse en matière de blanchiment d'argent. Des articles ont été publiés dans des journaux à grand tirage, sans compter les lettres d'information électroniques (*newsletters*) et les publications sur internet. Enfin, dès 2006, de nombreux séminaires, présentations, exposés, ateliers de travail (*workshops*), formations portant sur la mise en oeuvre des recommandations révisées du GAFI, ont été donnés aussi bien par l'"administration" (autorités de surveillance, Bureau de Communication, Administration fédérale des finances, etc.)⁴⁷ que par des organismes privés (fiduciaires, OARs, Association suisse des banquiers, etc.). Ces présentations ont couvert un large public, dont l'ensemble des intermédiaires financiers, des régions linguistiques, des secteurs d'activité, etc. De nouvelles présentations/formations auront encore lieu cette année. Les thèmes abordés ont traité aussi bien de questions générales (nouvelles mesures légales et réglementaires dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme) que de questions plus pratiques et ont généralement reçu un écho positif.

A titre d'exemple de mesures particulières de sensibilisation (*awareness raising*) prises par les autorités de surveillance, on peut mentionner ce qui suit:

- L'OFAP a publié sur son site internet en date du 3 novembre 2006 une information à l'intention des intermédiaires financiers et du public sur la révision de son ordonnance sur la lutte contre le blanchiment d'argent, de même que dans son rapport annuel 2006. Il a participé à un atelier de travail avec l'OA-ASA en septembre 2006. En outre, il a expliqué l'OBA OFAP, par écrit, aux entreprises d'assurance directement assujetties à sa surveillance à fin 2007. Des discussions bilatérales ont également eu lieu avec certaines de ces entreprises, que ce soit dans le cadre des

⁴⁷ Depuis 2006, le MROS a fait en moyenne une dizaine de présentations par année. Rien qu'en 2008, les représentants de la CFB ont participé, comme intervenants, à une quinzaine de formations ayant comme thème central les nouvelles dispositions de l'OBA-CFB et de la CDB 08. De son côté, l'Administration fédérale des finances a fait plus d'une trentaine de présentations depuis 2006.

inspections ou d'autres entretiens. De son côté, l'ASA a informé sur son site internet de l'entrée en vigueur de l'ordonnance de l'OFAP au 1^{er} janvier 2007 ainsi que de l'entrée en vigueur de son règlement révisé au 1^{er} janvier 2008. Elle a rappelé ces informations dans son rapport annuel 2007/2008, disponible sur internet. L'OA-ASA en a fait de même dans son rapport annuel 2007;

- La participation de la CFB à des cours de formation a été particulièrement intensive en 2008 (une quinzaine) vu l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'OBA-CFB et de la CDB 08 en juillet 2008. Précédemment, la CFB avait participé ponctuellement à certains cours, par ex. le forum « diligence et prévention du blanchiment » de l'Association suisse des banquiers;
- En 2008, en lieu et place de la révision annuelle ordinaire, l'Autorité de Contrôle (AdC) a mené un entretien avec chaque OAR. Ces entretiens visaient avant tout à fournir des informations sur la FINMA et les futurs aspects de la surveillance. Ils ont également été l'occasion de thématiser la révision des règlements des OARs suite à la modification des bases légales, notamment la LBA, l'OBA-AdC, mais également la CDB 08 et l'OBA-FINMA 1, puisque certaines de ces dispositions se répercutent partiellement sur le secteur non bancaire.
- Suite à la révision de l'ordonnance de la Commission fédérale des maisons de jeux (CFMJ), il a été demandé à tous les casinos d'adapter leurs directives internes et de les soumettre à la CFMJ jusqu'à fin septembre 2007. Pour chaque casino, un examen approfondi de l'adéquation des directives internes avec les bases légales a été effectué. De décembre 2007 à février 2008, les casinos ont bénéficié de conseils et ont été informés individuellement des corrections à entreprendre. Par le biais des inspections ordinaires annuelles, la mise en oeuvre des dispositions contre le blanchiment d'argent a été contrôlée dans chaque casino. Au moyen d'entretiens d'audit avec les responsables, de discussions avec les collaborateurs ainsi que d'un contrôle par échantillonnage de la documentation, la qualité de la mise en oeuvre des directives internes ainsi que l'adéquation des directives avec la pratique ont été vérifiées. Les faiblesses et les manquements constatés ont été communiqués par écrit et un délai a été donné pour y remédier. De manière générale, les normes révisées de l'ordonnance ont été mises en oeuvre de manière satisfaisante. Les procédures sont définies et leur mise en oeuvre est documentée et contrôlée. S'agissant des autres modifications légales (LF du 3 octobre 2008, LBA), lors des inspections, la CFMJ informe les casinos sur les nouveautés des bases légales et contrôle leur mise en oeuvre lors de l'inspection suivante.

Pour terminer, on rappellera que le parlement a approuvé la loi sur la mise en oeuvre des recommandations révisées du GAFI le 3 octobre 2008 et que les intermédiaires financiers ont pu "bénéficier" du délai référendaire de 100 jours pour mettre en oeuvre les nouvelles dispositions légales. Ils ont été très tôt informés de l'entrée en vigueur prévue pour le 1^{er} février 2009.

Vu ce qui précède, il était impossible pour un intermédiaire financier ou un OAR de ne pas connaître les tenants et aboutissants du processus de mise en oeuvre des recommandations révisées du GAFI et ce, longtemps déjà avant l'entrée en vigueur des différentes mesures. L'Administration et les autorités de surveillance ont également été disponibles pour répondre aux questions des intermédiaires financiers et des OARs, voire pour les rencontrer personnellement.

4. Autres actions entreprises par la Suisse pour améliorer le système AML/CFT

a. Mesures entreprises pour améliorer les notations LC

R. 1, 37, 39 et RS.V. Nouvelles infractions préalables au blanchiment d'argent

Comme mentionné dans le *template* (voir R. 13, 2^{ème} point), le droit suisse connaît trois nouvelles catégories d'infractions préalables: le trafic illicite de migrants depuis le 1^{er} janvier 2008, le piratage de produits et la contrefaçon de produits depuis le 1^{er} juillet 2008, respectivement le 1^{er} février 2009, et la contrebande depuis le 1^{er} février 2009. En ce qui concerne la dernière catégorie non encore couverte, à savoir les délits d'initiés et la manipulation de marchés, la commission d'experts instituée à l'automne 2007 propose, dans son rapport final de janvier 2009, de qualifier de crimes, et donc d'infractions préalables au blanchiment d'argent, les cas de délit d'initié et de manipulation de cours dit "qualifiés", c'est-à-dire lorsque l'auteur obtient un avantage pécuniaire considérable. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral a, le 1^{er} juillet 2009, chargé le Département fédéral des finances d'élaborer un projet de loi relatif aux délits d'initiés et à la manipulation de cours en vue, notamment, d'élever ces infractions au niveau d'infractions préalables. Ce projet sera soumis à une consultation qui devrait commencer à fin 2009.

R. 6. Personnes Politiquement Exposées

L'ancienne ordonnance de l'OFAP sur la lutte contre le blanchiment d'argent de 1999 ne contenait aucune disposition relative aux personnes politiquement exposées (PPE). Des dispositions spécifiques y relatives ont, par contre, été introduites dans la nouvelle ordonnance de l'OFAP, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 (renommée OBA-FINMA 2). L'établissement ou la modification d'une relation d'affaires avec des PPE nécessite une décision de la direction de l'entreprise d'assurances (art. 17, let. a OBA-FINMA 2). L'entreprise d'assurance doit procéder aux obligations particulières de clarification, comme stipulé à l'art. 15, let. e OBA-FINMA 2, dès qu'une relation d'affaires est établie avec une personne correspondant à la définition de PPE au sens de l'art. 3, al. 1 OBA-FINMA 2, la relation d'affaires étant réputée comporter des risques accrus. Cette disposition s'applique à la PPE tant en qualité de cocontractant que d'ayant droit économique. Enfin, l'art. 22, al. 3, let. c OBA-FINMA 2 précise que le règlement à édicter par l'organe interne chargé des mesures en matière de lutte contre le blanchiment d'argent doit exposer la politique de l'entreprise concernant les PPE.

L'OBA-FINMA 2 ne prévoit aucune exception permettant de considérer les personnes physiques de notoriété publique comme étant des risques réduits. Or, comme cette ordonnance constitue le standard minimal à respecter par tous les intermédiaires financiers du secteur des assurances, le règlement de l'OA-ASA pour la lutte contre le blanchiment d'argent doit également s'y conformer. Ce règlement a d'ailleurs été révisé et l'exception à l'obligation de vérifier l'identité lorsque le cocontractant est une personne physique de notoriété publique a été abrogée avec effet au 1^{er} janvier 2008. L'art. 13, al. 4 du règlement précise en outre que les relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées sont dans tous les cas considérées comme relations d'affaires comportant un risque accru. Les personnes physiques de notoriété publique ne peuvent ainsi plus constituer des risques réduits. Les assurances-vie ont eu un délai jusqu'au 31 décembre 2008 pour mettre à jour leurs directives internes. L'OA-ASA a suivi les travaux de mise à jour des directives internes de ses membres et fait rapport sur ce point à l'OFAP. Elle a également examiné si ses membres disposent de « *name-matching-software* » pour identifier les PPE et les personnes suspectées de terrorisme. Enfin, des réviseurs externes ont été mandatés pour contrôler l'organisation interne en matière de lutte contre le blanchiment, y compris les mesures destinées à identifier les PPE (voir notamment le rapport annuel 2007 de l'OA-ASA, publié sur le site www.svv.ch).

R. 9. Tiers et Apporteurs d'Affaires

Condition d'équivalence des identifications opérées par d'autres sociétés du groupe

Secteur bancaire: le ch. 19 CDB 08 (art. 2) a été complété par la formulation "c'est-à-dire **selon un standard de diligence conforme à la CDB**" afin de préciser la portée de la condition d'équivalence des identifications opérées par d'autres sociétés du groupe. Cette formulation reflète la jurisprudence existante qui se réfère à la notion d'"équivalence".

Secteur des assurances: l'art. 8, al. 1, let. c OBA-FINMA 2 a été modifié. L'ancienne let. c prévoyait qu'il n'était pas nécessaire de vérifier l'identité du cocontractant lorsque le cocontractant avait déjà été identifié d'une manière équivalente au sein du groupe auquel appartient l'institution d'assurance. Désormais la nouvelle let. c prévoit qu'il n'est pas nécessaire de vérifier l'identité du cocontractant lorsque cette dernière **a déjà été vérifiée selon les principes fondamentaux de la LBA** au sein du groupe auquel appartient l'entreprise d'assurance. Au lieu de définir ce que signifie l'expression "de manière équivalente", il a été décidé de renvoyer à la vérification selon les principes fondamentaux de la LBA. Dans le même ordre d'idée, l'art. 2, al. 2 OBA-FINMA 2 exige des entreprises d'assurance qu'elles veillent à ce que leurs succursales ou les sociétés appartenant au même groupe actives dans le domaine de l'assurance à l'étranger respectent les principes fondamentaux de la LBA. De la sorte, la direction d'un groupe d'assurance doit veiller à la mise en place de mesures contre le blanchiment d'argent au niveau du groupe entier. Par ailleurs, les succursales peuvent attester l'authenticité d'un document dans le cadre de la vérification de l'identité du cocontractant (art. 5 al. 3, let. a OBA-FINMA 2).

Secteur des autres intermédiaires financiers: l'art. 32, al. 1 OBA-FINMA 3 précise quant à lui la notion d'équivalence de la manière suivante: il doit s'agir d'une vérification effectuée de manière **équivalente aux modalités prévues par l'ordonnance**.

Disposition visant à s'assurer que le tiers introducteur a pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle prévues dans la Recommandation 5

Secteur bancaire: le ch. 21, al. 1 CDB 08 (qui est identique à l'ancienne disposition de la CDB 03) contient l'obligation de la banque d'instruire le tiers introducteur sur ses devoirs de diligence et de contrôler que ses vérifications soient correctement exécutées. Le commentaire de la CDB précise que ce chiffre se réfère aux trois *curae*: *in eligendo*, *in instruendo*, *in custodiendo*. Cette disposition est suffisante pour couvrir l'obligation de s'assurer que le tiers a pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle prévues dans la Recommandation 5.

Secteur des assurances: l'art. 20, al. 1 OBA-FINMA 2 précise les conditions auxquelles l'entreprise d'assurance peut déléguer certaines obligations de diligence à des tiers. Sa let. a) stipule qu'elle s'assure que la personne mandatée observe les obligations de diligence avec la même diligence qu'elle-même. L'entreprise d'assurance veille par ailleurs à pouvoir contrôler l'exécution scrupuleuse du mandat.

Secteur des autres intermédiaires financiers: l'art. 31, al. 2 OBA-FINMA 3 institue l'obligation de l'intermédiaire financier de choisir le tiers avec soin, de l'instruire et de contrôler l'exécution des obligations. Cette disposition est suffisante pour couvrir l'obligation de s'assurer que le tiers a pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle prévues dans la Recommandation 5.

Responsabilité de l'intermédiaire financier quant à l'accomplissement de ses obligations de diligence

Secteur bancaire: en cas de délégation de tâches, il est évident que les banques restent entièrement responsables à l'égard de l'autorité de surveillance de l'accomplissement de leurs obligations de diligence. Cela découle de l'obligation des banques de détenir elles-mêmes une copie des documents d'identification (ch. 21, al. 2 CDB 08). Cela peut également être déduit *a fortiori* de la Circulaire FINMA 08/7 *Outsourcing-banques* (C. Principe 3: Responsabilité, ch. 26 et 27⁴⁸).

Secteur des assurances: l'art. 20, al. 5 OBA-FINMA 2 précise que la délégation des obligations de diligence à des tiers n'exonère pas l'entreprise d'assurance de sa responsabilité quant au respect des obligations de diligence.

R. 15. Contrôle interne et conformité*Dispositif de contrôle interne dans le domaine des assurances*

L'OBA-FINMA 2 exige désormais qu'un organe interne chargé des mesures en matière de lutte contre le blanchiment d'argent soit désigné par chaque entreprise d'assurance, qu'il édicte un règlement, surveille la formation du personnel et fasse rapport à l'autorité de surveillance (art. 22 OBA-FINMA 2).

Règle en matière d'embauche des employés des intermédiaires financiers

Dans le secteur bancaire: l'intégrité, la sélection rigoureuse et la formation adéquate du personnel sont des principes que les intermédiaires financiers ont toujours observés dans le cadre de l'embauche de leur personnel. L'OBA-FINMA 1 a toutefois été révisée afin de mettre l'accent sur l'importance de ces aspects en introduisant expressément à l'art. 11 l'exigence d'un personnel intègre, formé de manière adéquate et sélectionné avec soin.

Dans le secteur des assurances: l'art. 22, al. 1 OBA-FINMA 2 confie à l'organe interne chargé des mesures en matière de lutte contre le blanchiment d'argent la tâche de surveiller la formation suffisante du personnel en matière de mesures de lutte contre le blanchiment d'argent. En choisissant d'exiger une formation « suffisante » du personnel, l'entreprise d'assurance se voit contrainte de procéder non seulement à la formation de ses employés mais également à la formation continue dans la mesure du nécessaire. Les principes de formation doivent être déterminés dans un règlement (art. 22, al. 3, let. f OBA-FINMA 2) par chaque entreprise d'assurance.

Dans le secteur des autres intermédiaires financiers: l'art. 36 OBA-FINMA 3 prévoit désormais également expressément l'exigence d'un personnel sélectionné avec soin.

R. 18. Banques fictives

Un nouvel art. 6, al. 2 a été introduit dans l'OBA-FINMA 1. L'intermédiaire financier qui effectue des opérations de banque correspondante pour un intermédiaire financier étranger doit désormais s'assurer de manière appropriée qu'il lui est interdit d'entrer en relations d'affaires avec des banques fictives.

A noter que l'interdiction générale d'entretenir des relations d'affaires avec des banques n'ayant pas de présence physique dans l'Etat selon le droit duquel elles sont organisées et qui n'appartiendraient pas à un groupe financier faisant l'objet d'une surveillance consolidée adéquate (ancien art. 6, al. 2 OBA-CFB) fait maintenant l'objet d'un nouvel art. 5^{bis} OBA-FINMA 1. Par souci de clarté, l'expression "banques fictives" a été ajoutée entre parenthèses. L'interdiction d'entretenir des relations d'affaires avec des banques fictives fait partie de la liste des principes auxquels les intermédiaires financiers doivent veiller que leurs

⁴⁸ Ch. 26: L'entreprise continue d'assumer, à l'égard de la FINMA, la responsabilité relative au domaine d'activités externalisé. Ch. 27: L'entreprise demeure responsable, à l'égard de la FINMA, également pour les domaines d'activités transférés, comme si elle les exploitait elle-même.

succursales à l'étranger ainsi que les sociétés étrangères de leur groupe déployant une activité dans le secteur financier se conforment (art. 3, al. 1, let. c OBA-FINMA 1).

R. 23. Régulation, contrôle et suivi

Les contrôles périodiques de l'OA-ASA par l'OFAP ont été approfondis (rapports, ateliers de travail, etc.), le rôle de l'OA-ASA a été clarifié et l'exigence d'un contrôle externe périodique de l'observation des obligations de diligence a été instaurée (art. 24 OBA-FINMA 2).

S'agissant des mesures à prendre pour empêcher que des criminels ou leurs complices ne puissent prendre le contrôle d'institutions financières dans le secteur des assurances, la loi sur la surveillance des assurances (LSA) révisée, entrée en vigueur le 1er janvier 2006, remédie aux lacunes constatées. L'art. 14 LSA exige une bonne réputation et la garantie d'une activité irréprochable s'agissant des personnes chargées de la haute direction, de la surveillance, du contrôle et de la gestion d'entreprises d'assurances ainsi que du mandataire général des entreprises d'assurance étrangères. Cela vaut également par analogie en cas de délégation de fonctions importantes de l'entreprise d'assurance à d'autres personnes. L'art. 21 LSA traite, pour sa part, de la prise de participations d'une entreprise d'assurance ayant son siège en Suisse dans une autre entreprise, de la prise de participations dans une entreprise d'assurance ayant son siège en Suisse ainsi que la diminution d'une telle participation. Si certains seuils de participations sont atteints, ces prises ou diminutions doivent être annoncées à la FINMA, laquelle a le pouvoir de les interdire ou de les subordonner à des conditions en cas de risques. La LSA donne par conséquent une plus grande marge de manoeuvre à la FINMA qu'auparavant.

R. 30. Ressources, intégrité et formation

Lutte contre le financement du terrorisme

Le Conseil fédéral a décidé le 4 juillet 2007, dans le cadre du projet d'efficacité de la poursuite pénale au niveau fédéral, de placer la lutte contre le terrorisme au sommet des priorités stratégiques. La Police judiciaire fédérale a ensuite réorganisé ses ressources en conséquence. Dès janvier 2008, sept postes de travail ont ainsi pu être dégagés pour renforcer les ressources en personnel engagées dans la lutte contre le terrorisme et son financement.

R. 32. Statistiques

Le système de renseignement sur demande concernant les transports transfrontières d'espèces et d'instruments négociables au porteur est entré en vigueur le 1^{er} mars 2009. Les renseignements recueillis par les bureaux de douane sont communiqués à la Direction générale des douanes et saisis dans une base de donnée informatique du Corps des gardes-frontière. Des statistiques seront établies à partir de cette base de donnée.

R. 35. Conventions

La Suisse a ratifié la Convention de Palerme ainsi que les deux Protocoles additionnels du 15 novembre 2000 contre la traite des personnes et contre le trafic illicite de migrants. Ces instruments sont en vigueur en Suisse depuis le 26 novembre 2006.

R. 40. Autres formes de coopération

L'art. 38 de la loi sur les bourses (LBVM), qui traite de l'assistance administrative internationale en matière boursière, a été révisé afin de faciliter la transmission d'informations aux autorités étrangères. Il est entré en vigueur le 1^{er} février 2006. Le principe de confidentialité (secret de fonction ou secret professionnel) a été assoupli sous réserve du respect de prescriptions étrangères applicables à la publicité des procédures. Le principe du long bras a quant à lui été abandonné sous réserve du principe de la spécialité. Ainsi, les informations transmises à une autorité de surveillance étrangère pourront être retransmises à d'autres instances sans le consentement de la FINMA, à condition toutefois qu'elles servent uniquement à l'application de réglementations sur les bourses, le commerce des valeurs mobilières et les négociants en valeurs mobilières et non à d'autres fins. Toujours sous réserve du principe de la spécialité, l'interdiction de retransmettre des informations aux autorités de poursuite pénale ainsi que la condition relative à la double incrimination et aux indices supplémentaires confirmant les premiers soupçons sont également supprimées. Enfin, la procédure relative aux clients de négociants a été raccourcie et accélérée afin que la transmission des informations requises soit possible dans un délai de six mois.

Le rapport de gestion 2006 de la Commission fédérale des banques (CFB) relève que les premières expériences dans l'application de l'art. 38 LBVM révisé sont positives. Le fait que les autorités étrangères puissent utiliser les informations reçues de la CFB à tous les stades de leur procédure, et notamment les transmettre au juge pénal, a considérablement augmenté leur valeur dans les procédures étrangères. Selon le rapport de gestion 2007, au cours de l'année 2007, les expériences positives faites avec l'introduction l'art. 38 LBVM révisé se sont poursuivies. Le Tribunal fédéral a notamment admis que les conditions mises à la transmission d'informations sont désormais pleinement réalisées pour les deux autorités avec lesquelles la coopération n'était pas possible sous l'ancien régime, c'est-à-dire la *Commissione Nazionale per le Società e la Borsa* italienne (CONSOB) et la *Securities Exchange Commission* américaine (SEC). La Commission des banques/FINMA peut désormais accorder l'entraide à l'ensemble de ses contreparties étrangères, ce qui constitue une étape essentielle au bon fonctionnement de l'assistance administrative internationale. Or, au niveau des opérations transfrontalières, la surveillance dépend entièrement d'une assistance administrative efficace.

L'accord sur la lutte contre la fraude conclu le 26 octobre 2004 entre la Suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part⁴⁹, a été ratifié par la Suisse le 23 octobre 2008, mais pas encore par tous les Etats membres de l'Union européenne (UE). L'accord prévoit toutefois la possibilité, pour une partie contractante qui en fait la déclaration, de l'appliquer de manière provisoire dans ses rapports avec toute autre partie contractante ayant fait la même déclaration. La Suisse, d'une part, la Communauté européenne, la Pologne, la Suède, la Roumanie, la Bulgarie, la France, l'Allemagne, la Finlande et le Royaume-Uni, d'autre part, ayant fait cette déclaration, l'accord est provisoirement applicable entre eux de manière bilatérale depuis le 8 avril 2009, exception faite de l'Allemagne, de la Finlande et du Royaume-Uni, où il s'applique respectivement depuis le 9 avril, le 15 avril et le 20 avril 2009.

L'accord améliore la coopération entre la Suisse et l'UE dans la lutte contre la contrebande et d'autres formes de délits en rapport avec les impôts indirects (droits de douane, taxe sur la valeur ajoutée, impôts sur la consommation), les subventions et les marchés publics. L'assistance administrative et l'entraide judiciaire sont accordées en principe pour tous les délits d'une certaine importance commis dans ces domaines. Sur demande des autorités dans l'UE, la Suisse recourt aux mêmes instruments juridiques que ceux applicables en droit suisse (« traitement national »). Cela signifie que des mesures de contrainte, telles que des perquisitions, des saisies ou l'accès à des documents bancaires, peuvent être prises par l'intermédiaire de l'entraide judiciaire (entre autorités judiciaires) mais aussi – et c'est nouveau – par

⁴⁹ Accord de coopération entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers; **RS** 0.351.926.81, **RO** 2009 1299.

l'intermédiaire de l'assistance administrative (entre autorités administratives), et ce non seulement dans des affaires de fraude fiscale, mais également dans des affaires de soustraction fiscale. Pour les délits de blanchiment d'argent commis dans l'UE, la Suisse accorde l'entraide judiciaire (dans le domaine des impôts indirects) lorsque les fonds incriminés sont issus de délits qui, s'ils avaient été commis en Suisse, relèveraient de l'escroquerie fiscale ou de la contrebande par métier au sens du droit suisse. Sur la base de cet accord, l'UE et ses Etats membres peuvent, avec l'aide de la Suisse, combattre plus efficacement la contrebande de cigarettes et d'autres formes de fraude, et ainsi éviter des pertes fiscales importantes.

b. Loi sur la sécurité intérieure

En vue d'améliorer le dispositif de défense du renseignement en comblant ses lacunes et de l'adapter à l'évolution de la menace, la Suisse a entrepris une révision de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI). Le Conseil fédéral a adopté le Message relatif à la révision de cette loi fédérale le 15 juin 2007.

Les modifications visent à améliorer la recherche d'informations par les services de renseignements de manière ciblée, dans un cadre clairement délimité, afin qu'elle soit performante et proche des standards européens en la matière. Pour ce faire, les mesures suivantes seront notamment prises:

- Les autorités et les unités administratives de la Confédération et des cantons seront tenues de fournir des renseignements dans des cas concrets, lorsque cela est nécessaire pour prévenir des dangers graves (terrorisme, service de renseignements politiques ou militaires prohibé ou commerce illicite de substances radioactives). Aux mêmes conditions, les transporteurs commerciaux devront également communiquer les données en leur possession.
- Des moyens spéciaux de recherche d'informations pourront être employés au besoin dans les domaines du terrorisme, du service de renseignements politiques ou militaires prohibé et du commerce illicite de substances radioactives. Il sera possible, en cas de menaces concrètes, de surveiller la correspondance par poste et télécommunication à titre préventif, de procéder à des observations de personnes dangereuses dans les lieux qui ne sont pas librement accessibles, y compris au moyen d'appareils techniques, et de perquisitionner secrètement des systèmes informatiques. L'utilisation de ces moyens est soumise à un double contrôle (examen judiciaire par le Tribunal administratif fédéral et contrôle sous l'angle de la politique de l'Etat de la part des chefs des départements fédéraux compétents).
- Le chef du département compétent recevra la compétence d'interdire des activités qui servent à promouvoir des agissements terroristes ou extrémistes violents et qui menacent concrètement la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Par ailleurs, le recours à des informateurs, leur protection et leur indemnisation reposeront sur une base légale formelle. Pour garantir la protection des informateurs et des collaborateurs du service de renseignements dans le cadre de la recherche d'informations, il sera possible de les munir d'identités d'emprunt.

Les deux chambres du Parlement ont décidé, début mars respectivement fin avril 2009, de renvoyer le projet de loi au Conseil fédéral afin que ce dernier le réexamine et précise certaines notions peu claires, telles que "sécurité intérieure/extérieure".

ANNEXE À LA RECOMMANDATION 13 RELATIVE À L'EFFECTIVITÉ DU SYSTÈME DE DÉCLARATION D'OPÉRATIONS SUSPECTES

"Le système de déclaration d'opérations suspectes pose de très sérieux problèmes d'effectivité (notamment : faiblesse du nombre de déclarations, association du blocage des fonds et de la déclaration ; coexistence d'une obligation et d'un droit de communication ; sanctions de l'obligation de déclaration pas toujours suffisamment dissuasives)".

Réponse de la Suisse:

(a) Faiblesse du nombre de déclarations

Lors de l'introduction de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA) en 1997, la Suisse a opté pour un système de déclaration caractérisé sur la qualité de l'annonce plutôt que la quantité. La détection des transactions suspectes est principalement du ressort des intermédiaires financiers dans le cadre de l'évaluation des risques (art. 6, al. 2 LBA clarifications particulières). Ceux-ci ont développé au cours des années de nombreuses mesures permettant d'individualiser les risques et un système de suivi des relations d'affaires et des transactions en fonction des risques jugé efficace par le GAFI (cf. Recommandations 11 et 21). Considéré par rapport à l'ensemble des devoirs de diligence des intermédiaires financiers, le système de déclaration de la LBA s'intègre parfaitement et de manière harmonieuse.

Si l'on considère l'évolution du pourcentage d'affaires transmises aux autorités de poursuite pénale sur une longue période (voir tableau 1), on remarque une grande stabilité des chiffres et même une évolution très positive au cours des dernières années. Le nombre important d'affaires transmises à la justice témoigne de la qualité des communications reçues des intermédiaires financiers.

Tableau 1. Communications transmises aux autorités de poursuite pénale

| Année | Total des communications | Communications transmises | En pourcent |
|-------|--------------------------|---------------------------|-------------|
| 2000 | 311 | 240 | 77% |
| 2001 | 417 | 380 | 91% |
| 2002 | 652 | 515 | 79% |
| 2003 | 863 | 661 | 77% |
| 2004 | 821 | 617 | 75% |
| 2005 | 729 | 505 | 69% |
| 2006 | 619 | 507 | 82% |
| 2007 | 795 | 629 | 79% |
| 2008 | 851 | 687 | 81% |

L'évolution constatée en 2007 et 2008 reflète une amélioration substantielle de la qualité des communications. Ceci s'explique par l'augmentation des communications provenant des banques. L'évolution négative du pourcentage d'affaires transmises, constatée entre 2001 et 2005, coïncide avec l'augmentation massive des communications en provenance du secteur des entreprises de

transfert de fonds, alors que les chiffres des trois dernières années illustrent un regain de qualité avec une forte présence de communications des banques ainsi que le démontre le tableau 2.

Tableau 2. Statistique des communications 2003 – 2008

| Intermédiaires financiers | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Banques | 302 | 340 | 293 | 359 | 492 | 572 |
| Entreprises de transfert de fonds | 460 | 391 | 348 | 164 | 231 | 185 |
| Fiduciaires (comptables) | 47 | 36 | 31 | 45 | 23 | 37 |
| Assurances | 8 | 8 | 9 | 18 | 13 | 15 |
| Avocats | 9 | 10 | 8 | 1 | 7 | 10 |
| Casinos | 8 | 2 | 7 | 8 | 3 | 1 |
| Gestionnaires de fortune | 18 | 13 | 18 | 6 | 8 | 19 |
| Autres intermédiaires financiers | 11 | 21 | 15 | 18 | 18 | 12 |

Les communications en provenance des banques représentent ainsi 67% des communications en 2008 (62% en 2007). Or, au niveau qualitatif, ces communications sont, de par leur nature et origine, plus substantielles en comparaison de celles de la plupart des autres intermédiaires financiers. Au final, le nombre de communications transmises aux autorités de poursuite a augmenté (tableau 1). Par ailleurs, il faut noter que les sommes bloquées lors de la communication sont en constante augmentation et ont même doublé entre 2007 et 2008 (voir tableau 3) ce qui démontre les résultats satisfaisants obtenus par le système de communication suisse.

(b) Association du blocage des fonds et de la déclaration

L'observation des évaluateurs selon laquelle l'obligation de bloquer les fonds lors de la communication représente un frein ou une retenue pour les intermédiaires financiers doit être mise en rapport avec les conséquences positives d'une telle obligation.

D'abord sur un plan général, il sied de relever que la finalité de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est de mettre sous main de justice les fonds y relatifs. Dans cette mesure, le blocage assure cet objectif dès la communication, soit bien avant l'intervention de la justice comme le témoigne la statistique suivante :

Tableau 3. Sommes bloquées par l'intermédiaire financier lors de la communication

| Années | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| CHF | 616 263 639.- | 772 163 769 | 680 974 179 | 815 246 462 | 921 248 716 | 1 871 837 481 |

D'autre part, la loi suisse connaît, outre l'obligation de communiquer, le droit de communiquer fondé sur l'art. 305^{bis} du code pénal (CP), lequel n'est pas assorti d'une obligation de blocage. Compte tenu de la proportion non négligeable de telles communications, la portée de l'observation des évaluateurs se trouve sensiblement réduite.

En outre, l'évolution positive du nombre de communications des banques dépositaires de fonds par rapport aux autres intermédiaires financiers au cours de ces dernières années (voir tableau 2), démontre que la question du blocage ne représente pas un frein à la communication.

(c) Coexistence du droit et de l'obligation de communiquer

Nouvelle disposition:

Tout d'abord, l'art. 305^{ter}, al. 2 révisé CP, introduit par la loi fédérale du 3 octobre 2008, garantit désormais que le MROS soit le **destinataire unique** des communications en vertu du droit de communiquer du CP. Le MROS étant déjà, depuis sa création en 1998, le seul destinataire des communications sur la base de l'obligation de communiquer de l'art. 9 LBA, il devient, de ce fait, l'unique organisme national compétent pour traiter de manière centralisée toutes les communications des intermédiaires financiers en relation avec un soupçon - simple ou fondé - de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. A cela s'ajoute que les conditions d'exclusion de la responsabilité pénale et civile de l'art. 11 LBA ont été modifiées par la loi fédérale du 3 octobre 2008 (voir R. 14). Il n'est désormais plus requis de l'intermédiaire financier qu'il ait fait preuve de la diligence requise par les circonstances, mais qu'il ait agi de bonne foi. Les conditions d'exclusion sont ainsi désormais moins restrictives et les intermédiaires financiers mieux protégés. Cette exclusion de la responsabilité pénale et civile vaut aussi bien pour les communications effectuées sur la base du droit que de l'obligation de communiquer. Enfin, cette exclusion de responsabilité a été étendue aux organismes d'autorégulation qui procèdent à une communication sur la base de l'art. 27 LBA.

La nouvelle disposition introduite dans le CP par la loi fédérale du 3 octobre 2008 visant à centraliser toutes les communications au MROS devrait améliorer l'efficacité du système de DOS sur plusieurs points: statistiques plus représentatives, amélioration de l'analyse des typologies et décharge des autorités cantonales par la fonction de filtrage du MROS permettant un traitement plus efficace des dossiers transmis par ce dernier.

Mesures provisoires:

Il faut aussi noter que bien avant l'entrée en vigueur de l'art. 305^{ter}, al. 2 révisé CP, le MROS avait, suite au rapport d'évaluation mutuelle, pris sans tarder des mesures provisoires afin de tenir compte de certaines remarques de fond des évaluateurs en relation avec l'existence en parallèle du droit de communication du CP et de l'obligation de communiquer de la LBA. Dans son rapport annuel 2005, publié en avril 2006, **le MROS a recommandé aux intermédiaires financiers qu'ils lui adressent toujours à lui seul les communications au sens de l'art. 305^{ter} CP**. Pour rappel, l'ancien art. 305^{ter} CP désignait comme destinataires compétents aussi bien les autorités de poursuite pénale que les autorités fédérales désignées par la loi, telles le MROS. Le choix du destinataire appartenait à l'intermédiaire financier. Cette recommandation du MROS découlait, non seulement, de la critique des évaluateurs du GAFI, mais également de considérations pratiques: les communications faites en vertu de l'art. 305^{ter} CP, qui étaient directement adressées aux autorités de poursuite pénale, devenaient problématiques lorsqu'un examen plus précis révélait qu'elles auraient correspondu en fait à des communications relevant de l'art. 9 LBA, soumises à ce titre à l'obligation de communiquer au MROS uniquement et au blocage automatique des fonds. Dans un tel cas, le MROS ne recevait souvent qu'une copie pour information de la part de l'autorité de poursuite pénale, mais cette communication n'entraînait pas dans la statistique des communications tenue par le MROS.

Outre la recommandation du rapport annuel 2005, le MROS est intervenu à plusieurs reprises auprès des intermédiaires financiers pour les encourager à transmettre à lui seul les

communications de soupçons sur la base du code pénal plutôt que de les déposer auprès des autorités de poursuite pénale. Ces efforts ont porté leurs fruits. Le rapport annuel 2006 montre en effet une croissance importante des communications de soupçons au sens du droit de communication de l'art. 305^{ter}, al. 2 CP. Ce sont avant tout les banques qui ont donné suite à l'intervention du MROS. Plus précisément, dans le secteur bancaire, le nombre de communications de soupçons au sens du droit de communication est passé de 36 en 2005 à 88 pour 2006, soit une augmentation de 52 communications (hausse de 144 %). La tendance a continué en 2007 (185 communications) soit une augmentation de 110 % par rapport à 2006. Ces chiffres se sont stabilisés en 2008.

Tableau 4. Nombre de communications sur la base du droit et de l'obligation de communiquer

| Années | Nombre de communications (Art. 9 LBA) | en % (par rapport au total des communications) | Nombre de communications (Art. 305 ^{ter} CP) | en % (par rapport au total des communications) |
|--------------|---------------------------------------|--|---|--|
| 1999 | 297 | 98 | 6 | 2 |
| 2000 | 305 | 97.8 | 6 | 1.9 |
| 2001 | 403 | 96.6 | 14 | 3.4 |
| 2002 | 613 | 94 | 37 | 5.7 |
| 2003 | 762 | 88.3 | 98 | 11.4 |
| 2004 | 735 | 89.5 | 82 | 10 |
| 2005 | 618 | 84.8 | 99 | 13.6 |
| 2006 | 467 | 75.4 | 136 | 22 |
| 2007 | 510 | 64.2 | 268 | 33.7 |
| 2008 | 620 | 72.9 | 224 | 26.3 |
| Total | 5330 | 83.8 | 970 | 15.2 |

Maintien du système dualiste du droit et de l'obligation de communiquer:

Il convient de rappeler que ces deux notions se différencient selon le degré de soupçon. Alors que l'obligation de communiquer (art. 9 LBA) se réfère à un soupçon fondé, le droit de communiquer (art. 305^{ter} CP) se réfère au soupçon simple. D'autre part, le droit de communiquer n'est pas assorti de l'obligation de bloquer les fonds faisant l'objet de la communication.

Les communications selon l'art. 305^{ter} CP trouvent leur justification dans la pratique des intermédiaires financiers. De 2001 à 2008, on note une progression des communications fondées sur le droit de communiquer par rapport à celles fondées sur l'obligation de communiquer (voir tableau 4). La tendance de ces dernières années se cristallise en 2008 avec environ $\frac{3}{4}$ des communications correspondant à l'obligation de communiquer alors qu'environ $\frac{1}{4}$ correspond au droit de communiquer. Ces chiffres tendent à confirmer l'utilité de maintenir ces deux instruments, les deux systèmes se combinant, contribuant à assurer que les affaires soient communiquées. En d'autres termes, ces chiffres montrent que les communications faites au sens de l'art. 305^{ter} CP augmentent le nombre total de communications. Sur la base de ces constatations, la Suisse a décidé de maintenir son système actuel selon lequel le droit et l'obligation de communiquer coexistent.

La progression du nombre de communications selon l'art. 305^{ter} CP trouve son origine dans l'évolution des méthodes de surveillance des intermédiaires financiers. En effet, au cours de ces dernières années les banques de données spécialisées dans le recueil d'informations de toute nature sur les clients se sont diffusées de manière très importante. Les informations issues de banques de données, spécialisées dans les media notamment, sont souvent le déclencheur de procédures de contrôle aboutissant à la communication. Or, il se trouve que ces informations, après examen, ne se reflètent pas forcément dans les relations avec le client, si bien que l'intermédiaire financier recourt, dans ces situations, à la communication sur la base du droit de communiquer (soupçon simple) plutôt que de faire usage de l'art. 9 LBA.

(d) Sanctions de l'obligation de déclaration pas toujours suffisamment dissuasives

La LFINMA a révisé la disposition pénale de la LBA relative à la violation de l'obligation de communiquer (art. 37 LBA). L'amende de 200 000 francs prévue anciennement a été élevée à 500 000 francs dans les cas de violation intentionnelle de l'obligation de communiquer. La négligence est quant à elle sanctionnée d'une amende de 150 000 francs au plus. Finalement, les cas de récidive sont sanctionnés d'une amende de 10 000 francs au moins (voir R. 17).

Addendum: Recommandation 16 - effectivité du système de déclaration d'opérations suspectes

La part des communications des différents secteurs composant les DNFBPs s'établit comme suit :

| Années | % des communications des DNFBPs /Total | Nombre de communications |
|--------|--|--------------------------|
| 2005 | 60% | 436 |
| 2006 | 42% | 260 |
| 2007 | 38% | 303 |
| 2008 | 33% | 279 |

Bien que l'évolution soit négative, on constate depuis 2006 une certaine stabilité en ce qui concerne les chiffres absolus. Par ailleurs, le taux de transmission moyen (1999-2008) d'une sélection des principaux intermédiaires financiers désignés ci-après est le suivant :

| Taux de transmission moyen par catégorie d'intermédiaires financiers (1999-2008) | |
|---|--------|
| (banques) | 89.50% |
| Fiduciaires | 90.60% |
| Entreprise de cartes de crédit | 87.50% |
| Gestionnaires de fortune | 82.60% |
| Avocats | 81.30% |
| Assurances | 76.30% |
| Change | 76.90% |
| Casinos | 58.10% |
| Entreprises de transfert de fonds | 57.60% |

Il résulte clairement de cette comparaison que la qualité des communications, mesurée à travers le taux de transmission aux autorités de poursuite pénale, est directement à mettre en relation avec la

nature de la relation d'affaires: plus le lien avec le client est intense, plus le taux de transmission est élevé. Le taux moyen pour l'ensemble des intermédiaires financiers sur cette période s'élève à 78.1% et la majorité des DFNBPs se situe au dessus de la moyenne.

MISE À JOUR DES STATISTIQUES DU RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE LA SUISSE

§10. p. 20 du REM. Situation générale du point de vue de la Cellule de renseignements financiers ou MROS (Money Laundering Report Office)⁵⁰:

| Délits | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------|------|------|------|------|
| Sans catégorie * | 292 | 147 | 154 | 111 |
| Escroquerie | 126 | 213 | 263 | 328 |
| Abus de confiance | 40 | 27 | 32 | 67 |
| Organisations criminelles | 41 | 31 | 20 | 48 |
| Stupéfiants | 20 | 14 | 34 | 35 |
| Terrorisme | 20 | 8 | 6 | 9 |
| Corruption | 52 | 47 | 101 | 81 |
| Autres délits | 138 | 132 | 185 | 172 |

*Communications des entreprises de transfert de fonds.

§26. (p. 23 et 24 du REM). *Secteur bancaire*

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|------|------|------|------|------|
| Banques dont : | 348 | 342 | 336 | 337 | 334 |
| - en mains étrangères | 122 | 121 | 119 | 122 | 123 |
| - succursales de banques étrangères | 31 | 30 | 31 | 33 | 34 |
| Représentations de banques étrangères | 46 | 50 | 51 | 51 | 53 |
| Négociants (non banques) dont : | 68 | 68 | 72 | 69 | 71 |
| - en mains étrangères | 22 | 21 | 21 | 20 | 19 |
| - succursales de banques étrangères | 12 | 12 | 11 | 12 | 13 |
| Représentations de négociants étrangers | 51 | 44 | 40 | 43 | 45 |
| Bourses suisses | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 |

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Somme des bilans | 2.491 mia CHF | 2.846 mia CHF | 3.194 mia CHF | 3.457 mia CHF |
| Bénéfice annuel | 15.49 mia CHF | 24.65 mia CHF | 20.09 mia CHF | 14.10 mia CHF |

⁵⁰ Au plan statistique, l'article 29 al. 2 LBA impartit aux autorités pénales d'indiquer au MROS toutes les procédures pendantes en rapport avec les articles 260^{ter}, ch. 1, 305^{bis} et 305^{ter} du code pénal, de même que les jugements et décisions de non-lieu.

Les statistiques de la Banque nationale suisse pour 2008 ne sont pas encore disponibles.

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------------|
| Nombre de fonds suisses | 735 | 954 | 1.115 | 1.201 | 1.294 |
| - Fortune | 185.658 mio CHF | 275.516 mio CHF | 394.426 mio CHF | 252.624 mio CHF | pas encore disponible |
| Nombre de fonds étrangers | 3.605 | 3.980 | 4.073 | 4.593 | 5.124 |

§33. (p. 25 du REM). Répartition par catégorie des intermédiaires financiers qui étaient affiliés à un OAR ou directement soumis à l'Autorité de contrôle au 31.12.2005, 2006, 2007 et 2008. A noter que selon son secteur d'activité, un intermédiaire financier peut appartenir à jusqu'à trois desdites catégories, d'où le total supérieur à 100%.

| Catégorie | 31.12.2005 | | 31.12.2006 | | 31.12.2007 | | 31.12.2008 | |
|---|-------------|---------------------------|-------------|---------------------------|-------------|---------------------------|-------------|---------------------------|
| | Nombre d'IF | % du chiffre total des IF | Nombre d'IF | % du chiffre total des IF | Nombre d'IF | % du chiffre total des IF | Nombre d'IF | % du chiffre total des IF |
| Gestion de fortune (gestion de fortune pure, gestion de valeurs mobilières, placement) [art. 2 al. 3 let. e, f et g LBA] | 2'802 | 43,6% | 3'428 | 52,5% | 2'522 | 44,9 % | 2'480 | 40,9 % |
| Activités fiduciaires, administration de sociétés (de domicile), trustee, paiements au nom et pour le compte de tiers, services de le domaine du trafic des paiements, encaissement [art. 2 al. 3 let. c LBA] | 1'555 | 24,2% | 2'265 | 34,7% | 2'230 | 39,7 % | 2'420 | 39,9 % |
| Avocats et Notaires | 1'054 | 16,4% | 1'169 | 17,9% | 1'045 | 18,6 % | 1'098 | 18,1 % |
| Distributeurs de fonds de placement [art. 2 al. 3 let. d LBA] | 231 | 3,6% | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Activités de crédit, de leasing, de factoring, d'affacturage à forfait [art. 2 al. 3 let. a LBA] | 161 | 2,5% | 235 | 3,6% | 207 | 3,7 % | 224 | 3,7 % |
| Courtiers en assurance vie [art. 2 al. 3 let. c LBA] | 173 | 2,7% | 209 | 3,2% | 191 | 3,4 % | 200 | 3,3 % |
| Activités de change (bureau de change, hôtellerie, station-service) [art. 2 al. 3 let. c in initio LBA] | 161 | 2,5% | 144 | 2,2% | 141 | 2,5 % | 146 | 2,4 % |

| Catégorie | Nombre d'IF | % du chiffre total des IF | Nombre d'IF | % du chiffre total des IF | Nombre d'IF | % du chiffre total des IF | Nombre d'IF | % du chiffre total des IF |
|---|-------------|---------------------------|-------------|---------------------------|-------------|---------------------------|-------------|---------------------------|
| | 31.12.2005 | | 31.12.2006 | | 31.12.2007 | | 31.12.2008 | |
| Négociants en devises (forex) et négociants en valeurs mobilières lorsqu'ils ne sont pas assujettis à la LBVM [art. 2 al. 3 let. c LBA] | 103 | 1,6% | 131 | 2,0% | 134 | 2,4 % | 146 | 2,4 % |
| Transfert d'argent ("money transfer ") | 96 | 1,5% | 117 | 1,8% | 112 | 2,0 % | 121 | 2,0 % |
| Négociants en matières premières [art. 2 al. 3 let. c LBA] | 83 | 1,3% | 78 | 1,2% | 73 | 1,3 % | 85 | 1,4 % |
| Transport et dépôt de valeurs (transport de fonds, agence de voyage) | 26 | 0,4% | 59 | 0,9% | 50 | 0,9 % | 60 | 1,0 % |
| Total | 6'445 | 100,3% | 7'829 | 120% | 6'705 | 119,4 % | 6'980 | 115,1 % |

§36. (p. 26 du REM)

| | Revenu brut < CHF 500.000 (EUR 323.000) | CHF 500.000 < Revenu brut > CHF 5.000.000 (EUR 323.00 < > EUR 3.230.000) | Revenu brut > CHF 5.000.000 (> EUR 3.230.000) |
|--------------------|--|--|---|
| 2004 ⁵¹ | 70% | 20% | 10% |
| 2005 ⁵² | 80% | 15% | 5% |
| 2006 | 75% | 20% | 5% |
| 2007 | 66 % | 27 % | 7 % |
| 2008 | 74 % | 22 % | 4 % |

⁵¹ Chiffres de l'année 2004 sur la base d'un recensement indicatif en vue de la taxe de surveillance.

⁵² A partir de l'année 2005, chiffres exacts recensés chaque année pour le calcul de la taxe de surveillance.

§38. (p. 26 du REM): La répartition des assureurs au bénéfice d'une autorisation d'exploitation et surveillés par l'OFAP se présente comme suit:

| | 31.12.2005 | 31.12.2006 | 31.12.2007 | 31.12.2008 |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Assureurs vie | 26 | 27 | 26 | 26 |
| Assureurs dommages | 117 | 118 | 117 | 122 |
| Réassureurs | 72 | 70 | 71 | 70 |

§83. (p. 37 du REM) OAR. Le tableau suivant propose un inventaire des OAR reconnus par l'AdC. Sont aussi indiqués la nature des activités couvertes et le nombre d'intermédiaires financiers affiliés:

| OAR | Type d'intermédiaires financiers affiliés | Nombre d'intermédiaires financiers affiliés | | | |
|--|---|---|------------|------------|------------|
| | | 31.12.2005 | 31.12.2006 | 31.12.2007 | 31.12.2008 |
| 1. VQF Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen | Tout type d'intermédiaires financiers du secteur non bancaire | 1'680 | 1'676 | 1'651 | 1'733 |
| 2. La Poste Suisse | Postfinance | 1 | 3 | 3 | 3 |
| 3. Chemins de fer fédéraux suisses | Bureaux de change | 11 | 10 | 10 | 10 |
| 4. Association suisse des gérants de fortune (ASG) | Gérants de fortune | 780 | 778 | 809 | 832 |
| 5. Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino (OAD FCT) | Fiduciaires | 517 | 516 | 541 | 536 |
| 6. OAR Fédération Suisse des avocats et Fédération Suisse des notaires (OAR FSA/FSN) | Avocats et notaires | 1 072 | 1 082 | 1'095 | 1'124 |
| 7. Association romande des intermédiaires financiers (ARIF) | Tout type d'intermédiaires financiers du secteur non bancaire | 473 | 473 | 474 | 484 |
| 8. Association Suisse des Sociétés de Leasing (ASSL) | Sociétés de leasing | 46 | 47 | 45 | 49 |
| 9. PolyReg Allg. Selbstregulierungs-Verein | Tout type d'intermédiaires financiers du secteur non bancaire | 619 | 682 | 778 | 837 |
| 10. Organisme d'autorégulation du Groupement suisse des Conseil en Gestion Indépendants (« GSCGI ») et du Groupement Patronal Corporatif des Gérants de Fortune de Genève (« GPCGFG ») (OAR-G) | Gérants de fortune | 244 | 275 | 314 | 349 |
| 11. Union Suisse des Fiduciaires SRO-STV/USF | Fiduciaires | 602 | 598 | 573 | 589 |

§117. (p. 45 du REM). Statistiques. Selon les indications du Casier judiciaire suisse, il y avait, au 24 juillet 2007, 219 poursuites en cours annoncées pour blanchiment de capitaux. De celles-ci, 44 provenaient de la Confédération et 175 des cantons. Les chiffres au 28 janvier 2009 montraient, quant à eux, un total de 276 poursuites en cours, 59 provenant de la Confédération et 217 des Cantons, ce qui signifie une augmentation de 25% environ. Les chiffres se répartissaient ainsi:

| Canton | Nombre de poursuites sur la base de l'article 305bis CP au 24.07.07 | Nombre de poursuites sur la base de l'article 305bis CP au 28.01.09 |
|---------------|---|---|
| Argovie | 6 | 11 |
| Berne | 26 | 22 |
| Bâle Campagne | 7 | 18 |
| Bâle Ville | 17 | 16 |
| Fribourg | - | - |
| Genève | 20 | 35 |
| Grisons | 1 | 1 |
| Lucerne | 4 | 11 |
| Neuchâtel | - | 4 |
| Saint-Gall | 6 | 4 |
| Schaffhouse | 4 | 1 |
| Soleure | 9 | 11 |
| Tessin | 19 | 22 |
| Thurgovie | 2 | - |
| Vaud | 21 | 35 |
| Valais | 2 | 3 |
| Zoug | 7 | 7 |
| Zurich | 24 | 16 |
| Confédération | 44 | 59 |

§118. (p. 45 du REM) Le MPC a produit les statistiques suivantes (qui reprennent jusqu'en 2007 uniquement les procédures complexes):

| Nature des procédures (complexes) ouvertes | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|------|------|------|
| Nombres de nouvelles procédures pour cas de criminalité organisée selon l'art. 340bis al. 1 CP (criminalité organisée au sens strict, soit appartenance ou soutien à une organisation criminelle (art. 260ter CP), blanchiment d'argent, génocide, corruption, financement du terrorisme) | 57 | 28 | 17 |
| Nombres de nouvelles procédures pour cas de criminalité économique stricto sensu (art. 340bis al. 2 CP) | 0 | 1 | 2 |
| Nombre de condamnations | 0 | 2 | 4 |

| Nature des procédures en cours (complexes et non complexes) | 31.12.2008 |
|--|------------|
| Nombres de procédures en cours pour cas de criminalité organisée selon l'art. 340bis al. 1 CP (criminalité organisée au sens strict, soit appartenance ou soutien à une organisation criminelle (art. 260ter CP), blanchiment d'argent, génocide, corruption, financement du terrorisme) | 186 |
| Nombres de procédures en cours pour cas de criminalité économique stricto sensu (art. 340bis al. 2 CP) | 38 |
| Nombre de condamnations * | 14 |

* dont quelques unes ne sont pas encore exécutoires

§119. (p. 45-46 du REM). Le tableau suivant indique le nombre des condamnations prononcées au titre de l'article 305^{bis} CP par cantons de 1999 à 2007. A noter que les chiffres pour 2007 sont encore provisoires (Source: Office fédéral de la statistique, état au 15.09.2008)

| Canton | Année | | | | | | | | | Total |
|--------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| | 99 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | |
| Argovie | 5 | 8 | 0 | 3 | 2 | 3 | 0 | 2 | 7 | 30 |
| Appenzell Rh.-Ext. | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Berne | 26 | 15 | 28 | 23 | 29 | 22 | 18 | 21 | 20 | 202 |
| Bâle Camp. | 1 | 7 | 6 | 3 | 3 | 3 | 4 | 4 | 4 | 35 |
| Bâle Ville | 0 | 1 | 2 | 1 | 6 | 4 | 10 | 7 | 8 | 39 |
| Fribourg | 4 | 2 | 3 | 5 | 6 | 9 | 11 | 9 | 8 | 57 |
| Genève | 5 | 6 | 5 | 5 | 4 | 7 | 3 | 12 | 10 | 57 |
| Glaris | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Grisons | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 5 |
| Jura | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Lucerne | 1 | 8 | 5 | 4 | 3 | 1 | 2 | 2 | 0 | 26 |
| Neuchâtel | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 7 | 0 | 16 |
| Saint-Gall | 2 | 8 | 1 | 9 | 10 | 4 | 4 | 1 | 5 | 44 |
| Schaffhouse | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 | 1 | 7 |
| Soleure | 4 | 4 | 1 | 5 | 8 | 5 | 3 | 6 | 1 | 37 |
| Schwyz | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 8 | 2 | 4 | 0 | 17 |
| Thurgovie | 1 | 2 | 3 | 7 | 5 | 5 | 4 | 0 | 1 | 28 |
| Tessin | 8 | 11 | 12 | 6 | 4 | 4 | 5 | 10 | 19 | 79 |
| Vaud | 26 | 44 | 39 | 28 | 31 | 35 | 40 | 18 | 19 | 280 |
| Valais | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 | 8 | 5 | 17 |
| Zoug | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 | 0 | 0 | 6 |
| Zurich | 43 | 23 | 23 | 15 | 32 | 20 | 20 | 22 | 24 | 222 |
| Autres tribunaux | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 3 | 5 | 0 | 13 |
| TOTAL | 130 | 143 | 129 | 117 | 149 | 139 | 137 | 144 | 132 | 1220 |

§122. (p. 47 du REM): Le tableau suivant indique le nombre de condamnations à l'article 305^{bis} CP, selon la sanction principale, la durée de la peine et le montant de l'amende. A noter que les condamnations pour blanchiment d'argent comprennent également des condamnations pour d'autres infractions, ce qui peut avoir une influence plus ou moins grande sur la détermination de la peine. (Source: Office fédéral de la statistique, état au 15.09.2008).

| Année | Amendes en tant que peine principale | Peine privative de liberté avec sursis | Peine privative de liberté ferme (sans sursis) | Mesure en tant que peine principale (mesure thérapeutique ou internement) | Durée moyenne de la peine privative de liberté en jours | Montant moyen de l'amende en CHF |
|-------|--------------------------------------|--|--|---|---|----------------------------------|
| 1999 | 3 | 56 | 71 | 0 | 916.53 | 33 666.67 |
| 2000 | 6 | 51 | 86 | 0 | 983.35 | 217 416.67 |
| 2001 | 1 | 58 | 70 | 0 | 1 026.27 | 300 |
| 2002 | 6 | 48 | 63 | 0 | 916.06 | 63 466.67 |
| 2003 | 4 | 62 | 82 | 1 | 1 007.53 | 103 750 |
| 2004 | 2 | 70 | 67 | 0 | 844.69 | 650 |
| 2005 | 0 | 53 | 84 | 0 | 1 084.47 | - |
| 2006 | 1 | 69 | 74 | 0 | 804.89 | 18 000 |
| TOTAL | 23 | 467 | 597 | 1 | | |

Un nouveau système de sanctions a été introduit au 1^{er} janvier 2007 avec l'entrée en vigueur de la partie générale révisée du code pénal. De ce fait, les condamnations pour 2007 se présentent de la manière suivante:

| | | |
|---|---|----|
| - | Peine privative de liberté ferme (sans sursis): | 50 |
| - | Peine privative de liberté avec sursis partiel: | 13 |
| - | Peine privative de liberté avec sursis: | 39 |
| - | Peine pécuniaire ferme (sans sursis): | 1 |
| - | Peine pécuniaire avec sursis partiel: | 0 |
| - | Peine pécuniaire avec sursis: | 27 |
| - | Travail d'intérêt général ferme (sans sursis): | 2 |
| - | Travail d'intérêt général avec sursis partiel: | 0 |
| - | Travail d'intérêt général avec sursis: | 0 |
| - | Mesure en tant que peine principale: | 0 |

Total **132**

| | | |
|----|--|--------------|
| - | Durée moyenne de la peine privative de liberté: | 982.12 jours |
| - | Peine pécuniaire: nombre moyen de jours-amende ⁵³ : | 88 |
| - | Jour-amende moyen: | 61.07 CHF |
| => | Montant global moyen de la peine pécuniaire ⁵⁴ : | 5374.16 CHF |

⁵³ La peine pécuniaire est désormais fixée en jours-amende. Sauf disposition contraire de la loi, elle ne peut excéder 360 jours-amende. Le juge fixe leur nombre en fonction de la culpabilité de l'auteur (art. 34, al. 1 CP). Le jour-amende est de 3000 francs au plus. Le juge en fixe le montant selon la situation personnelle et économique de l'auteur au moment du jugement, notamment en tenant compte de son revenu et de sa fortune, de son mode de vie, de ses obligations d'assistance, en particulier familiales, et du minimum vital (art. 34, al. 2 CP).

⁵⁴ Le montant global moyen de la peine pécuniaire se calcule en multipliant le nombre moyen de jours-amende par leur montant moyen, soit $88 \times 61.07 = 5374.16$ CHF.

- Durée moyenne du travail d'intérêt général: 80 jours (à 4 heures)
- Amende additionnelle moyenne: 1026.92 CHF

§123. (p. 47 du REM). Le tableau suivant indique le sort des communications transmises par le MROS aux autorités de poursuite pénale depuis le 1er janvier 1999 jusqu'au 31.12.2008:

| Décision | Confédération * | Canton |
|--|-----------------|-----------|
| Jugement condamnations acquittements | 4 0 | 197 16 |
| Suspension | 349 | 1331 |
| Non entrées en matière (y compris non-lieu) | 332 | 730 |
| Ouverte (pendante) | 886 | 1121 |

* Les nouvelles compétences en faveur de la Confédération sont entrées en vigueur en 2002. Le tribunal pénal fédéral a commencé à exercer sa fonction le 1^{er} avril 2004.

§124. (p. 47 du REM). Le tableau suivant continue celui qui figure dans le rapport d'évaluation et indique le nombre de condamnations pour blanchiment de capitaux prononcées dans le canton de Genève entre la publication du rapport et le 31.12.2008. Les procédures n° 34, 35, 40 et 42 n'étaient pas encore définitives au moment de la publication du rapport, c'est pourquoi elles figurent à nouveau dans le tableau. Elles sont désormais définitives. A noter que le recours dans la procédure n° 42 a conduit à un acquittement. Le tableau indique également les décisions non définitives, c'est-à-dire qui font l'objet d'un recours, soit au Tribunal fédéral (EC TF), soit au Tribunal de police (EC TP).

| n° | année ouverture | année jugement | peine | amende | nCP | non définitif |
|----|--------------------|-------------------|--------------------------|-----------|-----|---------------|
| 34 | 2001 | 2005 | 18 mois | - | - | - |
| 35 | | | 16 mois | - | - | - |
| 40 | 2003 | 2005 | 3 ans | 100'000.- | - | - |
| 42 | 2003 | 2005 | acquitté | - | - | - |
| 47 | 2003 | 2005 | 24 mois | - | - | - |
| 48 | 2001 | 2005 | 30 mois, expulsion 5 ans | - | - | EC TF |
| 49 | 2001 | 2007 | 18 mois, sursis 3 ans | - | - | - |
| 50 | 2004 | 2005 | 5 ans | - | - | - |
| 51 | 2005 | 2006 | 5 mois | - | - | - |
| 52 | 2005 | 2005 | 3 ans | - | - | - |
| 53 | | | 2 ans 6 mois | - | - | - |
| 54 | 2005 | 2005 | 6 mois | - | - | - |
| 55 | 2005 | 2005 | 6 mois | - | - | - |
| 56 | 2003 | 2006 | 6 mois | - | - | - |
| 57 | 2005 | 2006 | - | 18'888.- | - | - |
| 58 | 2005 | 2006 | 4 mois | - | - | - |
| 59 | 2005 | 2006 | 3 mois | - | - | - |
| 60 | 2006 | 2006 | 6 mois | 1'000.- | - | - |
| 61 | | | 4 mois | 500.- | - | - |
| 62 | | | 3 mois | 300.- | - | - |
| 63 | 2006 | 2006 | 6 mois | - | - | - |
| 64 | 2006 | 2006 | - | 50'000.- | - | - |
| 65 | 2001 | 2007 | - (par défaut) | - | - | - |
| 66 | 2004 | 2007 | 12 mois, sursis 3 ans | - | PPL | - |
| 67 | 2006 | 2007 | 45 j-a à 30.- | - | PP | - |

| n° | année ouverture | année jugement | peine | amende | nCP | non définitif |
|----|-----------------|----------------|---|------------------------------|----------|---------------|
| 68 | 2007 | 2007 | 120 jours | - | PPL | - |
| 69 | 2007 | 2007 | 30 j-a à 30.- ferme 210 j-a à 30.-, sursis | - | PP | - |
| 70 | 2007 | 2007 | 180 j-a à 60.-, sursis | 10'000.- (90.-) | PP | - |
| 71 | 2007 | 2007 | 12 mois, rév. sursis (peine ensemble) | - | PPL | - |
| 72 | 2007 | 2007 | 90 j-a à 30.-, sursis | - | PP | - |
| 73 | | | 120 j-a à 30.-, sursis | - | PP | - |
| 74 | 2007 | 2008 | 3 ans, sursis 5 ans | - | PPL | - |
| 75 | 2008 | 2008 | Prest. pers. 5 jours tentative | - | PPERS | - |
| 76 | 2007 | 2008 | 210 j-a à 30.-, sursis 5 ans | - | PP | - |
| 77 | 2007 | 2007 | 120 jours | - | PPL | - |
| 78 | 2007 | 2007 | 180 j-a à 80.-, sursis 4 ans | - | PP | - |
| 79 | 2008 | 2008 | 60 j-a à 30, sursis 3 ans | - | PP | - |
| 80 | 2008 | 2008 | 120 j-a à 40.-, sursis 4 ans | 5'000,- (subst. 50 jours) | PP AM | - |
| 81 | 2008 | 2008 | 6 mois, sursis 3 ans | - | PPL | - |
| 82 | 2007 | 2008 | 8 mois, sursis 4 ans | - | PPL | EC TP |
| 83 | 2008 | 2008 | 1 an, sursis 3 ans | - | PPL | EC TP |
| 84 | 2007 | 2008 | 180 j-a à 30.-, sursis 3 ans | 2'000.- (subst. 20 jours) | PP AM | EC TP |
| 85 | | | 90 j-a à 50.-, sursis | 2'000.- (subst. 20 jours) | PP AM | EC TP |
| 86 | 2008 | 2008 | 240 j-a à 500.-, sursis 2 ans | - | PP | - |
| 87 | 2008 | 2008 | 200 j-a à 40.-, sursis 3 ans | - | PP | - |

Légende: la mention "nCP" correspond aux décisions rendues en vertu du nouveau code pénal suisse, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007. "PP" signifie peine pécuniaire, "PPL" peine privative de liberté, "PPERS" prestation personnelle (travail d'intérêt général) et "AM" amende. Les peines prononcées selon le nCP voient l'amende assortie d'une valeur de substitution (subst.) au jour-amende (j-a), laquelle est indiquée entre parenthèse à côté du montant de l'amende. Les possibilités de sanctions offertes par le nCP obligent à distinguer les sanctions assorties du sursis et celles ne l'étant pas (cette distinction n'avait pas été faite dans le tableau publié dans le rapport), un panachage entre ces deux possibilités ayant été effectué dans certains jugements.

§166. (p. 56 du REM)

Montants bloqués par les intermédiaires financiers lors de la communication (CHF)

| Année | Sommes en CHF | Sommes en EUR |
|-------|---------------|---------------|
| 2005 | 680 974 179 | 439'338'180 |
| 2006 | 815 246 462 | 525'965'459 |
| 2007 | 921 248 716 | 594'354'010 |
| 2008 | 1 871 837 481 | 1'207'637'084 |

§191. (p. 61 du REM): Recommandation 32 Le tableau suivant identifie les avoirs gelés en vertu de l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de personnes et d'entités liées à Usama ben Laden, au

groupe « Al-Qaïda » ou aux Taliban qui met en œuvre la S/RES/1267(1999) et suivantes du Conseil de sécurité des Nations Unies.

| Année | Nombre de personnes/entités concernées | Montant en CHF ⁵⁵ | Montant en EUR |
|---------------------------|--|------------------------------|-------------------|
| 2000 | 2 | 270 000 | 175 000 |
| 2001 | 13 | 33 680 000 | 21 900 000 |
| 2002 | 15 | 475 000 | 308 000 |
| 2003 | 1 | 1 000 | 645 |
| 2004 | 0 | 0 | 0 |
| 2005 | 2 | 0 | 0 |
| 2006 | 0 | 0 | 0 |
| 2007 | 1 | 436 000 | 280 000 |
| 2008 | 0 | 0 | 0 |
| Total⁵⁶ | 34 | 34 862 000 | 22 663 645 |

§231. (p. 68 du REM) *État des lieux des dossiers transmis et classés par le MROS.* Depuis sa création, le bureau a classé 1'462 dossiers, soit 23% de l'ensemble des dossiers.

| État des communications | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Total |
|---------------------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Classement | 42 | 103 | 71 | 37 | 137 | 202 | 204 | 224 | 112 | 166 | 164 | 1 462 |
| Transmission aux autorités de justice | 83 | 200 | 240 | 380 | 515 | 661 | 617 | 505 | 507 | 629 | 687 | 5 024 |
| Total | 125 | 303 | 311 | 417 | 652 | 863 | 821 | 729 | 619 | 795 | 851 | 6'486 |
| % classement | 33,6% | 34% | 23% | 9% | 21% | 23% | 25% | 31% | 18% | 21% | 19% | 23% |
| % transmission | 66,4% | 66% | 77% | 91% | 79% | 77% | 75% | 69% | 82% | 79% | 81% | 77% |

§238. (p. 69 du REM) *Moyens financiers pour accomplir sa mission de 2005 à 2008[MROS]*

| Année | Montant |
|-------|---------------|
| 2005 | 1 300 000 CHF |
| 2006 | 1 300 000 CHF |
| 2007 | 1 300 000 CHF |
| 2008 | 1 300 000 CHF |

Remarque: La différence entre les années 2001 à 2004 (cf. rapport p. 69) et les années 2005 et suivantes s'explique par le changement de plan comptable intervenu en 2005. Selon une communication du service

⁵⁵ Les avoirs déposés en USD ont été convertis en CHF au taux de change applicable à l'époque. En appliquant le taux de change actuel, le montant global serait nettement inférieur.

⁵⁶ Le montant total indiqué ne tient pas compte de certains débloquages intervenus depuis 2001 et décidés soit de manière autonome par le SECO, soit avec le concours du Comité des sanctions 1267 après l'adoption de la résolution 1452 (2002). Au 31.12.2008, environ 20 millions de francs suisses étaient gelés.

des finances de fedpol, un montant représentant environ le 10% des chiffres pour 2005 à 2008 devrait être ajouté pour permettre d'intégrer les frais généraux.

§275. (p. 75 du REM). Le MPC a pu communiquer les statistiques suivantes:

- Nombre de nouvelles procédures pour cas de criminalité organisée selon l'art. 340^{bis} al. 1 CP (criminalité organisée au sens strict, soit appartenance ou soutien à une organisation criminelle (art. 260^{ter} CP), blanchiment d'argent, génocide, corruption, financement du terrorisme): 57 en 2005, 28 en 2006 et 17 en 2007 (jusqu'en 2007, procédures complexes uniquement). Le 31.12.2008, 186 procédures (complexes et non complexes) étaient en cours;
- Nombre de nouvelles procédures pour cas de criminalité économique stricto sensu (art. 340^{bis} al. 2 CP): aucune en 2005, 1 en 2006 et 2 en 2007 (jusqu'en 2007, procédures complexes uniquement). Le 31.12.2008, 38 procédures (complexes et non complexes) étaient en cours;
- Nombre de nouvelles demandes d'entraide judiciaire internationale: 29 en 2005, 9 en 2006, 4 en 2007 (jusqu'en 2007, procédures complexes uniquement) et 115 procédures en 2008 (complexes et non complexes).

§631. (p. 134 du REM) *Statistiques.*

| Année | Communications reçues |
|-------|-----------------------|
| 2005 | 729 |
| 2006 | 619 |
| 2007 | 795 |
| 2008 | 851 |

| Année | Banques | Non banques |
|-------|---------|-------------|
| 2005 | 293 | 436 |
| 2006 | 359 | 260 |
| 2007 | 492 | 303 |
| 2008 | 572 | 279 |

§632. (p. 134-5 du REM): Voici un récapitulatif des communications reçues par le MROS de 2005 à 2008:

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Total des communications reçues | 729 | 619 | 795 | 851 |
| Transmises aux autorités de poursuite pénale | 505 | 507 | 629 | 687 |
| Non transmises | 224 | 112 | 166 | 164 |
| Types d'intermédiaire financier | | | | |
| Prestataires de services en trafic de paiements | 348 | 164 | 231 | 185 |
| Banques | 293 | 359 | 492 | 572 |
| Fiduciaires | 31 | 45 | 23 | 37 |
| Gérants de fortune / Conseillers en placement | 18 | 6 | 8 | 19 |
| Assurances | 9 | 18 | 13 | 15 |
| Instituts de change | 3 | 2 | 1 | 1 |
| Entreprises de carte de crédit | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Négociants en valeurs mobilières | 3 | 0 | 2 | 6 |
| Sommes impliquées | | | | |
| Montant total en CHF | 680 974 179 | 815 246 462 | 921 248 716 | 1 871 837 481 |
| Montant total en EUR | 439 338 180 | 525 965 459 | 594 354'010 | 1 207 637 084 |

§633. (p. 135 du REM). Les tableaux ci-dessous inventorient la provenance géographique des intermédiaires financiers qui ont transmis leurs communications au MROS de 2004 à 2008

| Canton | Nombre de communications en 2004 | % total des communications |
|------------|----------------------------------|----------------------------|
| Zurich | 408 | 50% |
| Genève | 114 | 14% |
| Berne | 111 | 14% |
| Tessin | 86 | 11% |
| Saint Gall | 27 | 3,3% |
| Canton | Nombre de communications en 2005 | % total des communications |
| Zurich | 378 | 52% |
| Genève | 116 | 16% |
| Berne | 72 | 10% |
| Tessin | 59 | 8% |
| Bâle ville | 52 | 7% |
| Canton | Nombre de communications en 2006 | % total des communications |
| Zurich | 316 | 52% |
| Tessin | 82 | 13% |
| Berne | 76 | 12% |
| Genève | 67 | 11% |
| Zoug | 18 | 3% |
| Canton | Nombre de communications en 2007 | % total des communications |
| Zurich | 286 | 36% |
| Genève | 180 | 23% |
| Berne | 115 | 14% |
| Tessin | 77 | 10% |
| Bâle ville | 36 | 5% |

| Canton | Nombre de communications en 2008 | % total des communications |
|------------|----------------------------------|----------------------------|
| Zurich | 295 | 35% |
| Genève | 168 | 20% |
| Berne | 96 | 11% |
| Saint Gall | 109 | 13% |
| Tessin | 96 | 11% |

§634. (p. 135 du REM): Le tableau ci-dessous inventorie le nombre de communications des cantons les plus significatifs dans lesquels sont gérées les relations d'affaires fondant les soupçons entre 1999 et 2008:

| Canton | Total des communications de 1999 à 2008 |
|------------|---|
| Bâle ville | 298 |
| Berne | 505 |
| Genève | 1403 |
| Tessin | 806 |
| Zurich | 1794 |

§635. (p. 135-6 du REM): Les tableaux ci-dessous répertorient les communications par type de banque en 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008:

2004:

| Type de banque | Nombre de communications | % du total des communications |
|---|--------------------------|-------------------------------|
| Banques en mains étrangères | 120 | 35% |
| Établissements spécialisés dans les opérations boursières, les transactions sur titres et la gestion de fortune | 84 | 25% |
| Grandes banques | 46 | 13% |
| Banques Raiffeisen | 28 | 8% |
| Banques cantonales | 24 | 7% |
| Banques régionales et caisses d'épargne | 14 | 4% |
| Banquiers privés | 12 | 4% |
| Banques commerciales | 10 | 3% |
| Succursales de banques étrangères | 2 | 1% |

2005:

| Type de banque | Nombre de communications | % du total des communications |
|---|--------------------------|-------------------------------|
| Banques en mains étrangères | 157 | 54% |
| Grandes banques | 44 | 15% |
| Établissements spécialisés dans les opérations boursières, les transactions sur titres et la gestion de fortune | 42 | 14% |
| Banques cantonales | 23 | 8% |
| Banques régionales et caisses d'épargne | 8 | 3% |
| Banquiers privés | 6 | 2% |
| Banques commerciales | 5 | 2% |
| Banques Raiffeisen | 3 | 1% |
| Succursales de banques étrangères | 3 | 1% |
| Autres banques | 1 | 0% |
| Autres établissements | 1 | 0% |

2006:

| Type de banque | Nombre de communications | % du total des communications |
|---|--------------------------|-------------------------------|
| Grandes banques | 143 | 39% |
| Banques en mains étrangères | 94 | 26% |
| Établissements spécialisés dans les opérations boursières, les transactions sur titres et la gestion de fortune | 51 | 14% |
| Banques cantonales | 31 | 9% |
| Banquiers privés | 14 | 4% |
| Banques régionales et caisses d'épargne | 9 | 3% |
| Banques commerciales | 8 | 2% |
| Banques Raiffeisen | 6 | 2% |
| Succursales de banques étrangères | 3 | 1% |

2007:

| Type de banque | Nombre de communications | % du total des communications |
|---|--------------------------|-------------------------------|
| Grandes banques | 213 | 43% |
| Banques en mains étrangères | 119 | 24% |
| Établissements spécialisés dans les opérations boursières, les transactions sur titres et la gestion de fortune | 52 | 11% |
| Banques cantonales | 41 | 8% |
| Banques commerciales | 22 | 4% |
| Banques Raiffeisen | 19 | 4% |
| Banques régionales et caisses d'épargne | 9 | 2% |
| Banquiers privés | 8 | 2% |
| Succursales de banques étrangères | 8 | 2% |
| autres banques | 1 | 0% |

2008:

| Type de banque | Nombre de communications | % du total des communications |
|---|--------------------------|-------------------------------|
| Grandes banques | 196 | 34% |
| Banques en mains étrangères | 138 | 24% |
| Banques Raiffeisen | 107 | 19% |
| Établissements spécialisés dans les opérations boursières, les transactions sur titres et la gestion de fortune | 47 | 8% |
| Banques cantonales | 47 | 8% |
| Banques régionales et caisses d'épargne | 7 | 1% |
| Banques commerciales | 14 | 3% |
| autres banques | 3 | 1% |
| Banquiers privés | 5 | 1% |
| Succursales de banques étrangères | 8 | 1% |

§ 636. (p. 136 du REM): Les tableaux ci-dessous décrivent les éléments à l'origine du soupçon de blanchiment de capitaux en 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008:

| Élément à l'origine du soupçon de blanchiment | Nombre de communications en 2004 | % du total des communications |
|--|----------------------------------|-------------------------------|
| Transactions Cash | 302 | 36,8% |
| Médias | 145 | 17,7% |
| Information de tiers | 129 | 15,7% |
| Divers | 112 | 13,6% |
| Informations des autorités de poursuite pénale | 110 | 13,4% |
| Arrière-plan économique | 23 | 2,8% |

| Élément à l'origine du soupçon de blanchiment | Nombre de communications en 2005 | % du total des communications |
|--|----------------------------------|-------------------------------|
| Transactions Cash | 299 | 41% |
| Information de tiers | 128 | 17,6% |
| Informations des autorités de poursuite pénale | 90 | 12,3% |
| Médias | 83 | 11,4% |
| Divers | 80 | 11% |
| Arrière-plan économique | 49 | 6,7% |
| Élément à l'origine du soupçon de blanchiment | Nombre de communications en 2006 | % du total des communications |
| Médias | 195 | 31,5% |
| Transactions Cash | 116 | 18,7% |
| Information de tiers | 108 | 17,5% |
| Divers | 104 | 16,8% |
| Arrière-plan économique | 55 | 8,9% |
| Informations des autorités de poursuite pénale | 41 | 6,6% |
| Élément à l'origine du soupçon de blanchiment | Nombre de communications en 2007 | % du total des communications |
| Médias | 209 | 26% |
| Transactions Cash | 166 | 21% |
| Information de tiers | 131 | 17% |
| Comptes de transit | 90 | 11% |
| Arrière-plan économique | 71 | 9% |
| Divers | 64 | 8% |
| Informations des autorités de poursuite pénale | 64 | 8% |
| Élément à l'origine du soupçon de blanchiment | Nombre de communications en 2008 | % du total des communications |
| Information de tiers | 218 | 26% |
| Médias | 192 | 22% |
| Informations des autorités de poursuite pénale | 128 | 15% |
| Arrière-plan économique | 108 | 13% |
| Transactions Cash | 103 | 12% |
| Divers | 102 | 12% |

§637. (p. 136-7 du REM): Les tableaux ci-dessous indiquent les types de délits présumés au moment de la transmission de la communication:

| Type de délits | Nombre de communications concernées en 2005 | Total en % |
|---|---|------------|
| Sans catégorie | 292 | 40,1% |
| Escroquerie | 126 | 17,3% |
| Pas de plausibilité | 55 | 7,55% |
| Corruption | 52 | 7,1% |
| Organisations criminelles | 41 | 5,6% |
| Abus de confiance | 40 | 5,5% |
| Blanchiment d'argent | 36 | 4,95% |
| Stupéfiants | 20 | 2,7% |
| Terrorisme | 20 | 2,7% |
| Autres infractions contre le patrimoine | 12 | 6,5% |
| Faux dans les titres | 10 | |
| Gestion déloyale | 10 | |

| Type de délits | Nombre de communications concernées en 2005 | Total en % |
|--|---|-------------|
| Vol | 9 | |
| Autres délits | 2 | |
| Fausse monnaie | 1 | |
| Extorsion et chantage | 1 | |
| Atteintes à l'intégrité sexuelle | 1 | |
| Atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle | 1 | |
| TOTAL | 729 | 100% |

| Type de délits | Nombre de communications concernées en 2006 | Total en % | |
|---|---|------------|-------------|
| Escroquerie | 213 | 34,4% | |
| Sans catégorie | 147 | 23,7% | |
| Corruption | 47 | 7,6% | |
| Blanchiment d'argent | 45 | 7,3% | |
| Organisations criminelles | 31 | 5% | |
| Abus de confiance | 27 | 4,4% | |
| Pas de plausibilité | 26 | 4,2% | |
| Faux dans les titres | 17 | 2,7% | |
| Stupéfiants | 14 | 2,3% | |
| Autres infractions contre le patrimoine | 13 | 8,4% | |
| Gestion déloyale | 11 | | |
| Autres délits | 9 | | |
| Terrorisme | 8 | | |
| Vol | 8 | | |
| Extorsion et chantage | 1 | | |
| Trafic d'armes | 1 | | |
| Défaut de vigilance en matière d'opérations financières | 1 | | |
| TOTAL | 619 | | 100% |

| Type de délits | Nombre de communications concernées en 2007 | Total en % | |
|---|---|------------|-------------|
| Escroquerie | 263 | 33% | |
| Sans catégorie | 154 | 19% | |
| Corruption | 101 | 13% | |
| Blanchiment d'argent | 56 | 7% | |
| Pas de plausibilité | 51 | 6% | |
| Stupéfiants | 34 | 4% | |
| Abus de confiance | 32 | 4% | |
| Autres infractions contre le patrimoine | 22 | 3% | |
| Gestion déloyale | 21 | 3% | |
| Organisations criminelles | 20 | 3% | |
| Trafic d'armes | 12 | 2% | |
| Faux dans les titres | 10 | 1% | |
| Terrorisme | 6 | 2% | |
| Vol | 4 | | |
| Autres délits | 3 | | |
| Atteintes à l'intégrité sexuelle | 3 | | |
| Défaut de vigilance en matière d'opérations financières | 1 | | |
| Brigandage | 1 | | |
| Extorsion et chantage | 1 | | |
| TOTAL | 795 | | 100% |

| Type de délits | Nombre de communications concernées en 2008 | Total en % |
|----------------|---|------------|
| Escroquerie | 328 | 39% |

| Type de délits | Nombre de communications concernées en 2008 | Total en % | |
|--|---|------------|-------------|
| Sans catégorie | 111 | 13% | |
| Corruption | 81 | 9% | |
| Abus de confiance | 67 | 8% | |
| Blanchiment d'argent | 57 | 7% | |
| Organisations criminelles | 48 | 5% | |
| Stupéfiants | 35 | 4% | |
| Pas de plausibilité | 27 | 3% | |
| Autres infractions contre le patrimoine | 22 | 3% | |
| Faux dans les titres | 22 | 3% | |
| Gestion déloyale | 12 | 1% | |
| Trafic d'armes | 8 | 5% | |
| Atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle | 9 | | |
| Terrorisme | 9 | | |
| Autres délits | 3 | | |
| Atteintes à l'intégrité sexuelle | 4 | | |
| Brigandage | 1 | | |
| Vol | 3 | | |
| Extorsion et chantage | 4 | | |
| TOTAL | 851 | | 100% |

§638. (p. 137 du REM): Le tableau ci-dessous donne des indications sur le nombre de communications reçues en lien avec le financement du terrorisme en 2005, 2006, 2007 et 2008:

| Année | Nombre de communications | | |
|-------|--------------------------|---|----------------------|
| | Total | Communications de financement du terrorisme | % des communications |
| 2005 | 729 | 20 | 2,7% |
| 2006 | 619 | 8 | 1,3% |
| 2007 | 795 | 6 | 0,8% |
| 2008 | 851 | 9 | 1,1% |

§760. (p. 160 du REM) Nombre et type de sanctions/mesures prononcées par l'AdC de 2004 à 2008:

Nombre

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------|------|------|------|------|
| Lettres de suite ⁵⁷ | 20 | 70 | 71 | 69 | 25 |
| Sanctions formelles | 5 | 4 | 2 | 1 | 1 |
| Retraits d'autorisation | - | 3 | - | - | 2 |
| Retrait d'autorisation et liquidation/radiation | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| <i>Renoncement volontaire à l'autorisation par l'IF suite à l'ouverture d'une procédure par l'AdC</i> | 1 | 5 | 2 | 4 | - |

⁵⁷ Prescriptions de l'Autorité de contrôle à l'encontre d'intermédiaires financiers directement soumis leurs imposant de remédier aux lacunes et manquements relatifs à la mise en oeuvre des obligations de diligence qui ont été relevés lors de la révision LBA, et ce d'ici à la prochaine révision.

*Type*⁵⁸

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------|------|------|------|------|
| Délai imposé pour mettre à jour les dossiers au regard des obligations de diligence | 25 | 74 | 72 | 61 | 26 |
| Blâmes | 5 | 4 | 1 | - | - |
| Injonction de modifier l'organisation interne | 2 | 6 | 1 | 1 | 1 |
| Imposition d'une révision supplémentaire pour contrôler le respect des obligations | 4 | 3 | - | - | - |
| Injonction de suivre une formation LBA | - | 2 | - | - | - |

§763. (p. 160 du REM) Nombre de sanctions LBA prises par les OAR en 2005, 2006, 2007 et 2008:

| Catégorie de Sanctions | Nombre | | | |
|-------------------------|------------|------------|------------|------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Rappels | 103 | 57 | 166 | 145 |
| Blâmes | 74 | 34 | 20 | 21 |
| Peines conventionnelles | 171 | 51 | 80 | 93 |
| Amendes | 78 | 87 | 34 | 29 |
| Exclusions | 57 | 56 | 48 | 71 |
| Total | 483 | 285 | 348 | 359 |

§ 792. (p. 165 du REM). En dehors des contrôles annuels ordinaires pour tous les intermédiaires financiers, les mesures suivantes peuvent être rapportées :

| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------------------|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Actions directement liées à LAB / CFT | Intervention des réviseurs externes | 41 | 50 | 35 | 137 | 13 | 47 | 49 | * |
| | Interventions de la CFB elle-même | 9 | - | 4 | 2 | 2 | 1 | 2 | 4 |

⁵⁸ Les statistiques de ce chapitre détaillent l'ensemble des mesures prises selon le type de mesure. Etant donné qu'une même décision peut imposer plusieurs types de sanction, le total des mesures prises est logiquement plus élevé que le nombre de décisions administratives.

| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|-----------------|
| Actions touchant indirectement la LAB / CFT | Interventions des réviseurs externes | 45 | 1 | 22 | 49 | 57 | 81 | 40 | * |
| | Interventions de la CFB elle-même | 2 | 1 | - | 1 | - | 1 | 1 | - |
| Procédures en application de la Convention de diligence | Total | 22 | 22 | 18 | 22 | 18 | 25 | 27 | 27 |
| | Dont IF sanctionnés (amendes) | 16 | 18 | 16 | 15 | 11 | 20 | 20 | 17 (provisoire) |

* Les statistiques sur les interventions des réviseurs externes effectuées en 2008 ne sont pas encore disponibles.

§793. (p. 165 du REM) *Intermédiaires financiers soumis au contrôle de l'AdC ou affiliés à un OAR.*

| | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 |
|--|------|-------|-------|-------|-------|
| Révisions de IFDS par AdC en procédure d'autorisation | 81 | 108 | 98 | 6 | 11 |
| Révisions annuelles de IFDS par AdC | | | | 96 | 66 |
| Révisions des OAR par AdC | 10 | 9 | 14 | 9 | 7 |
| Révision d'une OAR par société de révision externe | 1 | 1 | 1 | - | 2 |
| Révisions surveillance du marché par AdC | - | - | 1 | 6 | 9 |
| Révisions des réviseurs LBA externes chez les IFDS | 242 | 229 | 210 | 210 | 152 |
| Révisions ordinaires et extraordinaires effectuées par les OAR (ou leurs organes de révision externes) chez les affiliés | N/A | 4'458 | 4'465 | 4'118 | 4'548 |

§794. (p. 166 du REM). L'AdC a également communiqué les statistiques suivantes portant sur les contrôles conduits par ses soins:

| | 15.04.2005 | 31.07.2007 | 31.12.2008 |
|---|------------|------------|------------|
| Nombre de procédures d'autorisation menées ou en cours | 1181 | 1377 | 1435 |
| IFDS autorisés | 350 | 402 | 434 |
| Refus d'autorisation | 17 | 29 | 26 |
| Classements (retraits des demandes en autorisation par des intermédiaires financiers) | 675 | 713 | 740 |
| Décisions de fin d'autorisation à la demande de l'intermédiaire | 50 | 55 | 55 |

| | 15.04.2005 | 31.07.2007 | 31.12.2008 |
|---|------------|------------|------------|
| financier pour activité non professionnelle | | | |
| Décisions de fin d'autorisation (à la demande de l'intermédiaire financier) | 19 | 102 | 150 |
| Retraits d'autorisation ⁵⁹ | 1 | 6 | 7 |

Procédures de surveillance

| Types de procédure | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 31.07.2007 | 31.12.2008 |
|---|------|------|------|------|------------|------------|
| Décisions formelles de mutation ⁶⁰ | 12 | 44 | 57 | 121 | 53 | 122 |
| Procédures d'accompagnement ⁶¹ | 66 | 130 | 182 | 218 | 106 | 140 |

Contrôles sur place: voir tableau du §793.

§795. (p. 166 du REM). *Assurances privées.* L'OFAP a conduit les contrôles suivants en 2005, 2006, 2007 et 2008:

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-------------|------|------|------|------|
| Inspections | 2 | 1 | 3 | 0 |

§955. (p. 194 du REM) Statistiques. Le tableau ci-dessous inventorie les déclarations faites au MROS en 2005, 2006, 2007 et 2008 par les professions financières telles qu'identifiées par le GAFI:

| Type d'intermédiaire financier | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|------|------|------|------|
| Avocats | 8 | 1 | 7 | 10 |
| Fiduciaires | 31 | 45 | 23 | 37 |
| Casinos | 7 | 8 | 3 | 1 |
| Courtiers en matières premières et métaux précieux | 0 | 1 | 5 | 1 |
| Agents immobiliers | 0 | 0 | 0 | 0 |

⁵⁹ L'Autorité de contrôle a incité (pour des motifs d'économie de procédure) un certain nombre d'intermédiaires financiers ne respectant plus les exigences légales à renoncer à leur autorisation (fin d'autorisation) réduisant par conséquent les cas dans lesquels ladite autorité a dû prononcer des retraits d'autorisation. Ainsi, en réalité, le nombre de décisions de fin d'autorisation à la demande de l'intermédiaire financier est surévalué alors que le nombre de retraits d'autorisation est sous-évalué.

⁶⁰ Les mutations concernent des changements dans l'organisation interne de la société (nouveaux membres du conseil d'administration, de la direction ou nouvelles personnes occupant des fonctions LBA) ou dans le processus interne visant à remplir des obligations de diligence ou dans la durée du cycle de révision.

⁶¹ Il s'agit ici des changements intervenus au sein d'un intermédiaire financier directement soumis sur lesquels l'Autorité de contrôle s'est prononcée par un autre moyen que par une décision administrative.

§998. (p. 201 du REM) *Statistiques*. Le tableau ci-dessous indique le total du nombre d'inspections effectuées par la CFMJ entre 2003 et 2008:

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Inspections ordinaires | 23 | 21 | 38 | 33 | 21 | 19 |
| Inspections élargies ⁶² | - | - | - | - | 4 | 7 |
| Inspections extraordinaires | 2 | 5 | 3 | 5 | 3 | 9 |
| Inspections cantonales ⁶³ | 50 | 79 | 76 | 95 | 118 | 152 |
| Inspections de substitution ⁶⁴ | 31 | 23 | 11 | 6 | 8 | 5 |
| Inspections d'ouverture | 6 | - | - | - | - | - |
| Total | 112 | 128 | 128 | 139 | 154 | 192 |

§1092. (p. 218 du REM): ... Le tableau suivant indique le pourcentage des demandes d'entraide traitées respectivement par les autorités compétentes:

| Autorités en charge de l'exécution de l'entraide | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Cantons | 90% | 92% | 90% | 82% | 78% | 84% | 83% | 86% | 85% | 87% |
| Ministère public de la Confédération | 4% | 2% | 2% | 9% | 16% | 11% | 12% | 9% | 10% | 9% |
| Direction générale des douanes | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 2% | 2% | 2% |
| Office fédéral de la Justice | 5% | 5% | 7% | 9% | 5% | 5% | 4% | 3% | 4% | 2% |

Remarque importante concernant le tableau précédent: un nouveau système de gestion des données a été introduit en 2005 à l'Office fédéral de la justice. A cette occasion, le mode d'élaboration des statistiques a été modifié. Tous les chiffres ont été saisis selon ce nouveau système, c'est pourquoi les chiffres des années 2002 et 2003 diffèrent quelque peu par rapport aux chiffres publiés dans le REM. (les variations proviennent du fait que les chiffres sont comptabilisés de manière dynamique).

⁶² Depuis 2006, la CFMJ a mis en place des inspections élargies dans le but de vérifier le système de contrôle interne du casino.

⁶³ En complément des contrôles menés par la CFMJ, des fonctionnaires délégués par les cantons d'implantation effectuent également des inspections « inspections cantonales » sur place au nom de la CFMJ. Ces inspections sont réalisées sur la base d'une convention conclue entre la CFMJ et les autorités cantonales.

⁶⁴ Les casinos n'étant autorisés en Suisse que depuis 2002, la CFMJ n'a pas encore signé de convention avec chaque canton d'implantation, raison pour laquelle la CFMJ effectue dans ces cas là, elle-même, des « inspections de substitution » remplaçant celles qui ne peuvent être effectuées par des fonctionnaires cantonaux.

§1106. (p. 220 du REM) Le tableau ci-dessous donne des exemples d'avares sous saisie sur demandes d'entraide (principaux cas au 31.01.2009).

| État requérant | Autorité(s) CH compétentes | Montant (approximation) |
|-----------------------|--------------------------------------|-------------------------|
| Nigeria | GE/Office fédéral de la justice | USD 7'000'000.-- |
| Pérou | ZH | USD 15'000'000.-- |
| France/Taiwan | Office fédéral de la justice | USD 700'000'000.-- |
| Haïti | Office fédéral de la justice | CHF 7'500'000.-- |
| République Dém. Congo | Conseil fédéral | CHF 8'000'000.-- |
| France | GE | USD 130'000'000.-- |
| Kasakstan | Office fédéral de la justice/GE | USD 110'000'000.-- |
| Italie | Ministère public de la Confédération | USD 30'000'000.-- |
| Italie | Ministère public de la Confédération | CHF 200'000'000.— |
| USA | Office fédéral de la justice | USD 180'000'000.-- |

§1112. (p. 221 du REM): Statistiques. Le tableau ci-dessous propose une vue d'ensemble du nombre de recherches internationales, de demandes d'extradition et de poursuite pénale en lien avec la Suisse de 1999 à 2008:

| Groupe d'affaires | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Demande d'extradition à l'étranger | 111 | 111 | 109 | 107 | 140 | 109 | 120 | 140 | 155 | 138 |
| Demande d'extradition à la Suisse | 163 | 156 | 127 | 146 | 166 | 149 | 168 | 186 | 215 | 259 |
| Demande de recherche à l'étranger | 139 | 151 | 141 | 143 | 136 | 142 | 133 | 187 | 192 | 192 |
| Demande de recherche à la Suisse | 4719 | 6064 | 7459 | 8769 | 9293 | 11013 | 14121 | 13862 | 13000 | 15240 |
| Demande de délégation de la poursuite à l'étranger | 251 | 209 | 214 | 298 | 253 | 236 | 193 | 223 | 154 | 169 |
| Demande de délégation de la poursuite à la Suisse | 292 | 59 | 86 | 107 | 98 | 103 | 110 | 89 | 65 | 70 |

Remarque importante concernant le tableau précédent: un nouveau système de gestion des données a été introduit par l'Office fédéral de la justice en 2005. A cette occasion, le mode d'élaboration des statistiques a été modifié. Tous les chiffres ont été saisis selon ce nouveau système, c'est pourquoi les chiffres diffèrent quelque peu par rapport aux chiffres publiés dans le REM de 2005 (les variations proviennent du fait que les chiffres sont comptabilisés de manière dynamique).

§1113. (p. 221 du REM): Le tableau ci-dessous inventorie le nombre des demandes d'entraide étrangères et suisses (obtention de moyens de preuve) transmises par l'intermédiaire de l'OFJ pour les années 1999 à 2008:

| Date | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Commission rogatoires passives | 1722 | 1547 | 1563 | 1514 | 1487 | 1592 | 1512 | 1581 | 1737 | 1819 |
| Commission rogatoires actives | 1229 | 1105 | 1024 | 1082 | 1209 | 1191 | 1239 | 1676 | 1992 | 1279 |
| Transmissions spontanées | 0 | 0 | 29 | 42 | 50 | 42 | 51 | 63 | 81 | 66 |

Remarque importante concernant le tableau précédent: un nouveau système de gestion des données a été introduit par l'Office fédéral de la justice en 2005. A cette occasion, le mode d'élaboration des statistiques a été modifié. Tous les chiffres ont été saisis selon ce nouveau système, c'est pourquoi les chiffres diffèrent quelque peu par rapport aux chiffres publiés dans le REM de 2005 (les variations proviennent du fait que les chiffres sont comptabilisés de manière dynamique).

§1115. (p. 222-3 du REM): Le tableau ci-après indique le nombre de commissions rogatoires actives et passives classées par infraction pour 2006, 2007 et 2008. En raison de l'introduction du nouveau système de gestion des données, aucune statistique n'est disponible pour 2005. Depuis 2006, la présentation des statistiques suit les 20 titres du code pénal suisse (CP), partie spéciale, avec en évidence sous chaque titre les principales infractions. Les chiffres à droite du titre en gras représentent les autres infractions du titre en question (non spécifiées). Après le CP suit la législation pénale accessoire. Aux deux derniers postes avant le total annuel, on trouve d'autres délits ne figurant pas dans le répertoire précédant et les cas où le délit n'a pu être établi. A noter que plusieurs affaires concernent plus d'une infraction (898 affaires concernent 2 infractions, 174 affaires concernent 3 infractions et 23 affaires concernent quatre infractions ou plus). Seule une infraction (la plus grave) est prise en compte dans la statistique ci-dessous:

| Infractions | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| 01 Infraction contre la vie et l'intégrité corporelle (Titre premier) | 3 | 4 | 4 |
| Homicide | 76 | 77 | 73 |
| Lésions corporelles | 39 | 34 | 52 |
| Voies de fait | 7 | 15 | 13 |
| 02 Infractions contre le patrimoine (Titre deuxième) | 42 | 81 | 38 |
| Vol | 116 | 109 | 127 |
| Escroquerie | 606 | 628 | 622 |
| Abus de confiance | 131 | 139 | 147 |
| Gestion déloyale | 54 | 56 | 54 |
| Extorsion | 18 | 10 | 21 |
| Brigandage | 44 | 46 | 44 |
| Dommages à la propriété | 5 | 12 | 10 |
| Recel | 8 | 15 | 9 |
| Délits informatiques | 16 | 20 | 34 |
| Délit d'initié | 5 | 3 | 9 |
| Manipulation de cours | 1 | 1 | 5 |
| 03 Infractions contre l'honneur et contre le domaine secret ou le domaine privé (Titre troisième) | 9 | 15 | 17 |
| Injure | 14 | 22 | 27 |
| 04 Crimes ou délits contre la liberté (Titre quatrième) | 5 | 15 | 12 |
| Menaces | 8 | 17 | 18 |
| Contrainte | 9 | 8 | 12 |
| 05 Infractions contre l'intégrité sexuelle (Titre cinquième) | 2 | 6 | 5 |
| Pornographie | 4 | 5 | 2 |
| Encouragement à la prostitution | 10 | 14 | 5 |
| Viol | 11 | 15 | 14 |
| Actes d'ordre sexuel avec enfants | 14 | 20 | 19 |
| Traite d'êtres humains | 7 | 5 | 5 |
| 06 Crimes ou délits contre la famille (Titre sixième) | 3 | 2 | 3 |
| Violation d'une obligation d'entretien | 66 | 59 | 88 |

| Infractions | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Enlèvement de mineur | 4 | 6 | 5 |
| 07 Crimes ou délits créant un danger collectif (Titre septième) | 5 | 7 | 3 |
| Explosifs | 4 | | 1 |
| 08 Crimes ou délits contre la santé publique (Titre huitième) | 1 | | 1 |
| 09 Crimes ou délits contre les communications publiques (Titre neuvième) | | | 1 |
| 10 Fausse monnaie, falsification des timbres officiels de valeur, des marques officielles, des poids et mesures (Titre dixième) | 4 | 1 | 2 |
| Fausse monnaie | 2 | 6 | 2 |
| 11 Faux dans les titres (Titre onzième) | 30 | 50 | 51 |
| Faux dans les titres | 21 | 18 | 4 |
| 12 Crimes ou délits contre la paix publique (Titre douzième) | 24 | 4 | 15 |
| Organisation Criminelle | 34 | 54 | 58 |
| 12bis Délits contre les intérêts de la communauté internationale (Titre douzebis) | 1 | 5 | 3 |
| 13 Crimes ou délits contre l'Etat et la défense nationale (Titre treizième) | 3 | | 1 |
| 15 Infractions contre l'autorité publique (Titre quinzisième) | 1 | 4 | 3 |
| 17 Crimes ou délits contre l'administration de la justice (Titre dix-septième) | 8 | 25 | 14 |
| Blanchiment | 247 | 292 | 272 |
| Dénonciation calomnieuse | 9 | 4 | 6 |
| 18 Infractions contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels (Titre dix-huitième) | 5 | 5 | 8 |
| 19 Corruption (Titre dix-neuvième) | 95 | 94 | 95 |
| 20 Contraventions à des dispositions du droit fédéral (Titre vingtième) | 2 | | 2 |
| LFSEE (séjour et l'établissement des étrangers) | 7 | 14 | 11 |
| LStup (Loi sur les stupéfiants) | 196 | 165 | 249 |
| Délits fiscaux | 96 | 103 | 86 |
| LCB (Loi sur le contrôle des biens) | 3 | 6 | 4 |
| LTBC (Loi sur le transfert des biens culturels) | 4 | 7 | 4 |
| LFMG (Loi sur le matériel de guerre) | 5 | | 3 |
| LPM (Loi sur la protection des marques) | 9 | 6 | 6 |
| LP (Loi sur la poursuite pour dettes et la faillite) | 10 | 10 | 12 |
| LCR (Loi sur la circulation routière) | 296 | 297 | 211 |
| Autres délits | 72 | 65 | 49 |
| Délit pas établi | 17 | 43 | 47 |
| Total annuel | 2548 | 2744 | 2718 |
| Affaires sans infraction répertoriée | 211 | 176 | 171 |

§1116. (p. 223 du REM): Le tableau ci-dessous indique le nombre d'entraides judiciaires demandées par ou à la Suisse de 1999 à 2008:

| Groupe d'affaire | Type d'affaire | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Demande d'entraide à la Suisse | | 1634 | 1458 | 1407 | | | | | | | |
| | Autres demandes | | | | | | | 2 | 14 | 9 | 14 |
| | Obtention des preuves (pénal) | 4 | 10 | 5 | 1298 | 1202 | 1227 | 1115 | 1087 | 1170 | 1159 |

| Groupe d'affaire | Type d'affaire | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-------------------------------------|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | Obtention des preuves (pénal): cas propre | 75 | 62 | 97 | 126 | 72 | 72 | 57 | 44 | 49 | 31 |
| | Obtention des preuves (pénal): surveillance | | 1 | 37 | 84 | 204 | 288 | 332 | 430 | 484 | 607 |
| | Remise de valeur | | | | | | 1 | 1 | 15 | 21 | 16 |
| | Obtention des preuves (civil) | | 1 | 29 | 85 | 111 | 81 | 89 | 91 | 106 | 73 |
| | Obtention des preuves (civil) selon chapitre II CLaH70 + 271 CP | | | | | | | | 2 | 6 | 10 |
| | Obtention des preuves (administratif) | | | | | 1 | | 1 | 3 | 3 | 1 |
| Entraide Tribunaux internationaux | | 9 | 16 | 17 | 6 | 9 | 4 | 3 | | | |
| | Autres demandes | | | | | | | | 2 | | |
| | Cour Pénale internationale | | | | | | | | 1 | 2 | |
| | Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie | | | | | | | 3 | 4 | 7 | 1 |
| | Tribunal Pénal International pour le Rwanda | | | | | | | 1 | | 4 | 4 |
| | ONU-Commission d'enquête | | | | | | | | | | 1 |
| Demande d'entraide à l'étranger | | 1227 | 1102 | 1018 | | | | | | | |
| | Autres demandes | | | | | | | | 2 | 11 | 7 |
| | Obtention des preuves (pénal) | 2 | 3 | 5 | 1082 | 1209 | 1191 | 1239 | 1674 | 1990 | 1270 |
| | Remise de valeur | | | 1 | | | | | 2 | 2 | 9 |
| | Obtention des preuves (civil) | | | 24 | 86 | 66 | 61 | 46 | 73 | 64 | 52 |
| | Obtention des preuves (administratif) | | | | | | | 1 | 2 | | 1 |
| Entraide secondaire | en vue de l'utilisation en procédure pénale | | | | | | | 4 | 13 | 8 | 5 |
| | en vue de l'utilisation en procédure civile | | | | | | | 2 | 6 | 4 | 1 |
| | en vue de l'utilisation en procédure administrative | | | | | | | | | 2 | 1 |
| | Transmission à un Etat tiers | | | | | | | | | | 5 |
| | en vue de l'utilisation dans d'autres procédures | | | | | | | | | 2 | 2 |
| Entraide spontanée | à l'étranger (art. 67a EIMP) | | | 29 | 42 | 50 | 42 | 51 | 62 | 73 | 64 |
| | à la Suisse | | | | | | | | 1 | 8 | 2 |
| Demande de notification à la Suisse | | 1663 | 1520 | 1577 | 1313 | 1129 | 958 | 827 | | | |
| | Autres demandes | | | | | | | 6 | 6 | 13 | 6 |

| Groupe d'affaire | Type d'affaire | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | en matière pénale | | | | | 2 | 1 | 49 | 339 | 365 | 416 |
| | en matière civile | | | | | | 2 | 106 | 490 | 520 | 650 |
| | en matière administrative | | | | | | | 15 | 237 | 209 | 172 |
| | Notification par la poste inadmissible | | | | | | | | 3 | 6 | 16 |
| | Notification (in)admissible (fiscal / militaire / politique) | | | | | | | | 1 | 14 | 8 |
| Demande de notification à l'étranger | | 2666 | 2591 | 2349 | 2516 | 2491 | 2346 | 1463 | | | |
| | Autres demandes | | | | | | | | 6 | 8 | 3 |
| | en matière pénale | | | | 5 | 1 | 17 | 235 | 860 | 1326 | 2029 |
| | en matière civile | | | | 1 | 13 | 33 | 296 | 1120 | 1112 | 1287 |
| | en matière administrative | | | | | | 2 | 12 | 103 | 69 | 41 |
| | Notification par la poste inadmissible | | | | | | | | 3 | | 1 |
| | Notification (in)admissible (fiscal / militaire / politique) | | | | | | | | | | 2 |
| Sharing | Partage international actif (argent en Suisse) | | | | | | | | 2 | 3 | 2 |
| | Partage interne (Confédération / canton) | | | | | | | | 4 | 26 | 1 |
| | Partage international passif (argent à l'étranger) | | | | | | | | | 1 | 3 |
| Dénonciation | Autres demandes | | | | | | | | | | 1 |
| | Violation de la réserve de la spécialité par les autorités étrangères | | | | | | | | | 3 | 6 |
| Autorisation en procédure d'assistance administrative | Autres demandes | | | | | | | | | | 1 |
| | Demande d'utilisation art. 7 al. 4 LEmb | | | | | | | | | 1 | |
| | Demande d'utilisation art. 38 al. 2 LBVM | | | | | | | | | | 1 |
| Instruction pour le DFJP | Limites de la coopération (art. 1a EIMP) | | | | | | | | | 1 | 10 |
| Total annuel | | 7280 | 6764 | 6595 | 6644 | 6560 | 6326 | 5965 | 6728 | 7693 | 7977 |

§1133. (p. 226 du REM): *Statistiques*. Le tableau ci-dessous inventorie le nombre d'extradition en provenance ou à destination de la Suisse depuis 1999:

| Extradition | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Demande d'extradition à l'étranger | 111 | 111 | 109 | 107 | 140 | 109 | 120 | 140 | 155 | 138 |
| Demande d'extradition à la Suisse | 163 | 156 | 127 | 146 | 166 | 149 | 168 | 186 | 215 | 259 |

§1159. (p. 230 du REM) Le tableau ci-dessous inventorie le nombre de demandes de CRF étrangères reçues par le MROS de 2005 à 2008:

| Année | Personnes |
|-------|-----------|
| 2005 | 1 569 |
| 2006 | 1 693 |
| 2007 | 1510 |
| 2008 | 1534 |

§1160. (p. 230 du REM) Le tableau ci-dessous inventorie le nombre de demandes adressées par le MROS à des CRF étrangères de 2005 à 2008:

| Année | Personnes |
|-------|-----------|
| 2005 | 1 134 |
| 2006 | 1 106 |
| 2007 | 886 |
| 2008 | 1075 |

§1161. (p. 230 du REM) Le tableau ci-dessous inventorie le nombre de requêtes d'autorités de poursuite pénale en 2005, 2006, 2007 et 2008:

| Année | Nombre |
|-------|--------|
| 2005 | 240 |
| 2006 | 1070 |
| 2007 | 562 |
| 2008 | 225 |

§1162. (p. 231 du REM). Le tableau suivant indique l'origine géographique des requêtes reçues par le MROS et des demandes initiées par le MROS en 2005, 2006, 2007 et 2008:

| Nombres et origine des requêtes reçues par le MROS en 2005 | | Nombres et destination des requêtes initiées par le MROS en 2005 | |
|--|-------------|--|-------------|
| Origine | Nombre | Destination | Nombre |
| Allemagne | 111 (7,1%) | Allemagne | 189 (16,7%) |
| Belgique | 163 (10,4%) | Autriche | 54 (4,8%) |
| Etats-Unis | 101 (6,4%) | Espagne | 56 (4,9%) |
| France | 153 (9,8%) | Etats-Unis | 83 (7,3%) |
| Hongrie | 63 (4%) | France | 68 (6%) |
| Italie | 73 (4,7%) | Grande-Bretagne | 70 (6,2%) |
| Liechtenstein | 94 (6%) | Italie | 86 (7,6%) |
| Luxembourg | 123 (7,8%) | Liechtenstein | 61 (5,4%) |
| Autres (45 pays) | 688 (43,8%) | Autres (54 pays) | 467 (41,1%) |
| Total | 1569 (100%) | Total | 1134 (100%) |

| Nombres et origine des requêtes reçues par le MROS en 2006 | | Nombres et destination des requêtes initiées par le MROS en 2006 | |
|--|-------------|--|-------------|
| Origine | Nombre | Destination | Nombre |
| Allemagne | 231 (13,7%) | Allemagne | 249 (22,5%) |
| Belgique | 93 (5,5%) | Autriche | 49 (4,4%) |
| Brésil | 82 (4,8%) | Espagne | 48 (4,3%) |
| Etats-Unis | 98 (5,8%) | Etats-Unis | 71 (6,4%) |
| France | 122 (7,2%) | France | 110 (9,9%) |
| Liechtenstein | 92 (5,4%) | Grande-Bretagne | 119 (10,8%) |
| Luxembourg | 178 (10,5%) | Italie | 89 (8%) |
| Russie | 81 (4,8%) | Liechtenstein | 43 (3,9%) |
| Autres (48 pays) | 716 (42,3%) | Autres (43 pays) | 328 (29,8%) |
| Total | 1693 (100%) | Total | 1106 (100%) |

| Nombres et origine des requêtes reçues par le MROS en 2007 | | Nombres et destination des requêtes initiées par le MROS en 2007 | |
|--|-------------|--|-------------|
| Origine | Nombre | Destination | Nombre |
| Luxembourg | 173 (11,5%) | Allemagne | 191 (21,6%) |
| Belgique | 146 (9,7%) | Autriche | 65 (7,3%) |
| Allemande | 140 (9,3%) | Etats-Unis | 62 (7%) |
| Grande-Bretagne | 134 (8,9%) | Italie | 50 (5,6%) |
| Lettonie | 88 (5,8%) | France | 39 (4,4%) |
| Etats-Unis | 87 (5,7%) | Grande-Bretagne | 30 (3,4%) |
| France | 83 (5,5%) | Lettonie | 29 (3,3%) |
| Liechtenstein | 77 (5,1%) | Hollande | 28 (3,2%) |
| Autres (68 pays) | 582 (38,5%) | Autres(61 pays) | 392 (44,2%) |
| Total | 1510 (100%) | Total | 886 (100%) |

| Nombres et origine des requêtes reçues par le MROS en 2008 | | Nombres et destination des requêtes initiées par le MROS en 2008 | |
|--|-----------|--|-----------|
| Origine | Nombre | Destination | Nombre |
| Luxembourg | 255 (17%) | Allemagne | 228 (21%) |
| Liechtenstein | 205 (13%) | Italie | 132 (12%) |
| Belgique | 120 (8%) | Etats-Unis | 87 (8%) |
| Etats-Unis | 106 (7%) | Autriche | 60 (6%) |
| Allemande | 80 (5%) | Grande-Bretagne | 57 (5%) |
| Autriche | 56 (4%) | France | 34 (3%) |
| France | 55 (4%) | Liechtenstein | 32 (3%) |

| | | | |
|------------------|-------------|------------------|-------------|
| Anguilla | 54 (3%) | Luxembourg | 31 (3%) |
| Autres (47 pays) | 603 (39%) | Autres (51 pays) | 414 (39%) |
| Total | 1534 (100%) | Total | 1075 (100%) |

§1163. (p. 231 du REM) Dans le but de mesurer l'efficacité des échanges d'informations entre le MROS et les divers CRF, il a été calculé le nombre moyen de jours de traitement d'une demande par le MROS en 2005, 2006, 2007 et 2008:

| Année | Durée (en jours) |
|-------|------------------|
| 2005 | 2.7 |
| 2006 | 5 |
| 2007 | 6 |
| 2008 | 5 |