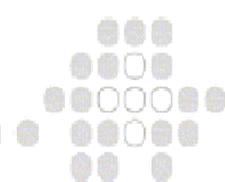
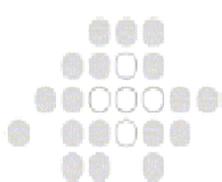
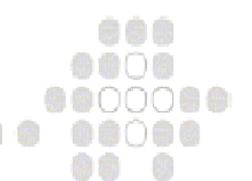
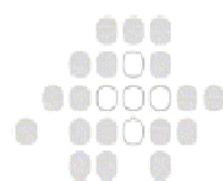
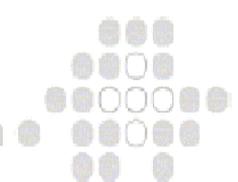
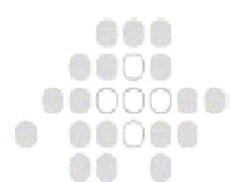
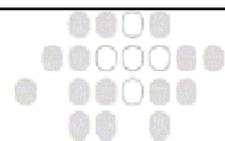


La lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse

Etat: Octobre 2003



Brochure publiée à l'occasion d'une séance d'information de la presse du 25 octobre 2002 à Berne et actualisée à l'occasion de la séance d'information de la presse du 30 octobre 2003 à Berne.

Préface à la deuxième édition

La deuxième édition de la brochure intitulée "La lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse" est consacrée aux nouveaux développements en la matière aux niveaux national et international. Elle traite notamment de la révision totale de l'ordonnance de l'Autorité de contrôle sur les obligations de diligence des intermédiaires financiers, de la nouvelle réglementation prévue pour la surveillance des courtiers en assurance et de la révision des standards du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI). Les premières expériences découlant de la mise en application de la nouvelle ordonnance de la Commission fédérale des banques sur le blanchiment d'argent y sont également présentées, de même que les enseignements tirés de l'ouverture récente de nouveaux casinos.

Comme dans la première édition, vous trouverez une description des activités des différentes autorités dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent. La partie statistique a été actualisée. Cette publication a rencontré un énorme succès dès sa parution le 25 octobre 2002, et est considérée par les autorités elles-mêmes comme un instrument de travail extrêmement utile. Toutefois, en une année, les informations qu'elle contenait avaient perdu un peu de leur actualité, raison pour laquelle nous avons procédé à cette réédition.

Les auteurs

Préface à la première édition

Lutte contre le blanchiment d'argent: la Suisse en première ligne

Le blanchiment d'argent est le phénomène économique concomitant au crime organisé le plus important. Le problème est de plus accentué par l'interaction croissante des marchés financiers. La lutte contre le blanchiment constitue aujourd'hui un thème de première importance au plan international. Depuis l'automne 2001, les organismes internationaux accordent la plus grande attention également à la lutte contre le financement du terrorisme, qui constitue un problème du même ordre.

Pour empêcher que des organisations criminelles n'abusent des centres financiers, et afin d'endiguer le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, des normes et standards similaires partout dans le monde doivent être concrétisés autant au plan international que national. C'est pourquoi la communauté internationale s'efforce de combler au moyen de prescriptions exhaustives les lacunes des réglementations actuelles et de renforcer les obligations de diligence applicables dans le secteur financier.

La Suisse soutient les efforts internationaux et collabore activement à ces développements. Elle est membre des organes internationaux les plus importants qui s'occupent prioritairement de ces sujets, qu'il s'agisse par exemple du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux ou du Groupe Egmont. La Suisse s'engage d'une part résolument à l'élaboration de règles et vise à l'adoption de standards harmonisés correspondant au niveau élevé de la législation suisse en la matière. D'autre part, elle pourvoit également à la mise en œuvre de ces règles, que ce soit par les autorités de surveillance et de poursuite pénale ou à travers le soutien d'autorités étrangères au moyen de l'entraide judiciaire ou de l'assistance administrative conformément au droit applicable. Il convient de rappeler à cet égard que le secret bancaire n'est pas applicable lorsqu'il s'agit de fournir une entraide judiciaire aux fins de la lutte contre la criminalité.

La Suisse fait partie des pays pionniers en matière d'identification des clients, l'un des piliers principaux de la lutte contre le blanchiment. C'est pourquoi les premières mesures internationales adoptées dans la lutte contre le blanchiment ont été fortement influencées par les solutions suisses. Ainsi, la Convention relative à l'obligation de diligence des banques des années septante a constitué l'une des bases pour le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux lors de l'élaboration en 1990 des 40 recommandations relatives à la lutte contre le blanchiment.

Le dispositif mis en place par la Suisse pour prévenir et lutter contre le blanchiment d'argent est très ambitieux et moderne. En 1997, la Suisse a

défini dans la loi les obligations de diligence destinées à lutter contre le blanchiment d'argent pour tous les intermédiaires financiers. En étendant les règles du secteur bancaire au secteur non bancaire, la Suisse franchissait une nouvelle frontière. En comparaison internationale, ces dispositions vont aujourd'hui encore très loin. Le Fonds monétaire international a d'ailleurs attesté en été 2002, dans le cadre d'un examen approfondi du secteur financier de la Suisse, que son système de lutte contre le blanchiment d'argent correspond largement aux "best practice" internationales.

Le système suisse de lutte anti-blanchiment constitue un ensemble complexe comprenant une composante préventive, fondée sur le droit administratif, et une composante répressive, faisant appel au droit pénal. La conception de la prévention engage non seulement quatre autorités de surveillance ainsi que les organismes d'autorégulation reconnus par l'Autorité de contrôle et le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent, mais également les intermédiaires financiers des secteurs bancaire et non bancaire. La lutte contre le blanchiment d'argent ne peut atteindre son but que si tous les intermédiaires financiers font preuve de la vigilance requise en matière d'opérations financières, vérifient avec soin l'identité des clients et des ayants droit économiques, procèdent le cas échéant à des examens approfondis et documentent ceux-ci afin qu'il soit possible d'y recourir en cas de poursuites pénales. Un aspect important de la mise en œuvre de cette conception de la surveillance réside dans une coordination et une collaboration optimales et élargies entre les différentes autorités.

La présente brochure a pour but de donner une vue d'ensemble du puzzle que constitue la lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse. Les informations présentées ici ont également pour ambition de stimuler l'intérêt d'un plus large public pour ces questions et d'en favoriser la compréhension.

Kaspar Villiger, Président de la Confédération

Table des matières

Préface

Table des matières	1
Table des abréviations	7
Table des lois et des dispositions d'application	11

Aperçu

Les obligations et le système de surveillance instituées par la loi sur le blanchiment	13
Le point sur la lutte contre le blanchiment d'argent au plan international et le rôle de la Suisse	23

Autorités de surveillance

Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent: rôle, organisation et activités	33
La lutte contre le blanchiment de capitaux: une tâche de première importance pour la Commission fédérale des banques	41
La lutte contre le blanchiment d'argent dans le domaine des assurances privées (Office fédéral des assurances privées)	51
La lutte contre le blanchiment d'argent sale dans et par les casinos	57

Bureau de communication

Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent: organisation, rôle et activité	63
---	----

Données statistiques

Autorité de contrôle	71
CFB	73
OFAP	75
CFMJ	77
MROS	79

Liste de liens Internet	81
-------------------------	----

Table des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
AICI	Association internationale des Contrôleurs des Assurances (International Association of Insurance Supervisors (IAIS))
al.	alinéa
art.	article
ASA	Association suisse d'assurances
ASB	Association suisse des banquiers
Autorité de contrôle	Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent
BRI	Banque des règlements internationaux
CDB	Convention relative à l'obligation de diligence des banques du 28 janvier 1998 (Convention de diligence)
CFB	Commission fédérale des banques
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeux
ch.	chiffre
Circ.-CFB	Circulaire de la CFB
CP	Code pénal
DFE	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
FIU	Financial Intelligence Unit(s) (cellule(s) de renseignements financiers)
FMI	Fonds monétaire international
FSAP	Financial Sector Assessment Program (programme d'évaluation du secteur financier national)
FSC	Fédération suisse des casinos
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF)

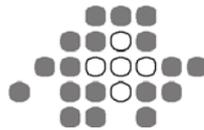
GEWA	Système de traitement des données en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (géré par le MROS)
LAssV	Loi sur l'assurance-vie
LB	Loi sur les banques
LBA	Loi sur le blanchiment d'argent
LBVM	Loi sur les bourses
let.	lettre
LF	Loi fédérale
LMJ	Loi sur les maisons de jeu
LSA	Loi sur la surveillance des assurances
MROS	Money Laundering Reporting Office Switzerland, Bureau de communication en matière de blanchiment
OAP-LBA	Ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel
OAR	Organisme(s) d'autorégulation
OBA	Ordonnance de l'OFAP en matière de lutte contre le blanchiment d'argent
OBA-CFB	Ordonnance de la CFB sur le blanchiment d'argent
OBCBA	Ordonnance sur le Bureau de communication en matière de blanchiment
OCFMJ-LBA	Ordonnance de la CFMJ concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent
OFAP	Office fédéral des assurances privées
OICV	Organisation internationale des commissions de valeurs (International Organisation of Securities Commissions (IOSCO))
p.	page
PEP	Politically Exposed Persons (personnes politiquement exposées)
RO	Recueil officiel des lois fédérales

RS	Recueil systématique du droit fédéral
s. / ss	suisant(e) / suisant(e)s
UE	Union européenne

Table des lois et des dispositions d'application

Code pénal	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0)
Directives CFB sur le blanchiment de capitaux	Directives relatives à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux du 26 mars 1998 (Circ.-CFB 98/1; publiée sur le site Internet de la CFB)
Loi sur l'assurance-vie	LF du 18 juin 1993 sur l'assurance directe sur la vie (LAssV, RS 961.61)
Loi sur la surveillance des assurances	LF du 23 juin 1978 sur la surveillance des institutions d'assurances privées (LSA, RS 961.01)
Loi sur le blanchiment	LF concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier du 10 octobre 1997 (LBA, RS 955.0)
Loi sur les banques	LF sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934 (LB, RS 952.0)
Loi sur les bourses	LF sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières du 24 mars 1995 (LBVM, RS 954.1)
Loi sur les fonds de placement	LF sur les fonds de placement du 18 mars 1994 (LFP, RS 951.31)
Loi sur les maisons de jeu	LF du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LMJ, RS 935.52)
OAP-LBA	Ordonnance du 20 août 2002 de l'Autorité de contrôle concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel (RS 955.20)
---	Ordonnance du 25 novembre 1998 de l'Autorité de contrôle concernant les obligations de diligence des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis (RS 955.033.2)
OBA	Ordonnance de l'OFAP du 30 août 1999 en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (RS 955.032)

OBA-CFB	Ordonnance de la CFB du 18 décembre 2002 en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (Ordonnance de la CFB sur le blanchiment d'argent, RS 955.022)
OBCBA	Ordonnance du 16 mars 1998 sur le Bureau de communication en matière de blanchiment (RS 955.23)
OCFMJ-LBA	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 (RS 955.021)



Les obligations et le système de surveillance institués par la loi sur le blanchiment

1 Aspects fondamentaux

1.1 Les objectifs de la loi

L'objectif de la loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier du 10 octobre 1997 (LBA) est de mettre en place un dispositif complet de prévention et de lutte contre le blanchiment. Concrètement, cette loi a introduit deux nouveautés. Elle a étendu à l'ensemble des intermédiaires financiers professionnels du secteur non bancaire les obligations qui avaient déjà été mises en place dans le secteur bancaire à partir de 1977¹. Ce nouveau pan de la surveillance a été confié à l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent instituée par la loi du même nom. La loi, entrée en vigueur au 1er avril 1998, a aussi introduit un devoir de communication en cas de soupçon de blanchiment et créé le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) auquel doit être faite l'annonce.

1.2 Les obligations de diligence

La loi sur le blanchiment définit les obligations de diligence à charge de toutes les personnes physiques ou morales lui étant soumises. Ces obligations visant à prévenir le blanchiment traitent de la vérification de l'identité du cocontractant et de l'identification de l'ayant droit économique, du renouvellement de la vérification d'identité, du devoir de clarification particulier. Elles définissent aussi le devoir de documentation, l'obligation faite aux intermédiaires financiers de mettre en place au sein de leur entreprise une organisation appropriée ainsi que l'obligation de communiquer les soupçons de blanchiment d'argent.

¹ Ces obligations sont fixées dans la Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB). La sixième version de ce texte désignée par l'appellation CDB 03 est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2003.

1.3 Le système de surveillance

La loi sur le blanchiment est mise en œuvre par quatre autorités de surveillance fédérales: la Commission fédérale des banques (CFB), l'Office fédéral des assurances privées (OFAP), la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) et l'Autorité de contrôle. Les trois premières appliquent simultanément les lois de surveillance spécifiques applicables à leur secteur, dites lois spéciales², et la loi sur le blanchiment. Les compétences de surveillance attribuées à l'Autorité de contrôle découlent toutes de la loi sur le blanchiment d'argent et comprennent la surveillance exercée par l'Autorité de contrôle sur les intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis ainsi que sur les organismes d'autorégulation qu'elle a reconnus (OAR), qui de leur côté surveillent les intermédiaires financiers qui s'y sont affiliés.

La loi sur le blanchiment est une loi-cadre. Cela signifie qu'elle énonce des principes fondamentaux devant être détaillés, par exemple en ce qui concerne les obligations de diligence. C'est pourquoi les autorités chargées de la mise en œuvre de la loi précitée édictent des dispositions d'application. Cela permet aux autorités d'adapter les règles de détail aux caractéristiques du segment d'activité qu'elles sont chargées de surveiller. Les OAR précisent les obligations découlant de la loi sur le blanchiment d'argent dans leurs règlements.

1.4 La communication de soupçons de blanchiment au MROS

1.4.1 L'obligation de communiquer

L'obligation de communiquer les soupçons de blanchiment a constitué en 1998 une nouveauté pour l'ensemble du secteur financier. Elle a complété le droit de communiquer les soupçons³. La présence de soupçons fondés rend la déclaration obligatoire. Celle-ci incombe à l'intermédiaire qui sait ou présume, sur la base de soupçons fondés, que des valeurs patrimoniales impliquées dans une transaction ou une relation d'affaires proviennent d'une opération de blanchiment d'argent⁴, d'un autre crime au sens du code pénal⁵

² Ces lois sont la LB, la LBVM et la LFP pour la CFB, la LSA et la LAssV pour l'OFAP, ainsi que la LMJ pour la CFMJ.

³ La typologie des soupçons de l'intermédiaire financier constitue une palette qui va du simple doute à la certitude. Il peut notamment se présenter la situation pouvant justifier une communication aux autorités compétentes sans toutefois la nécessiter. Le droit de communiquer aux autorités les indices fondant le soupçon que des valeurs proviennent d'un crime est par ailleurs prévu expressément par la loi (art. 305^{ter} al. 2 CP).

⁴ Art. 305^{bis} CP.

⁵ Art. 9 LBA.

ou qu'une organisation criminelle exerce un pouvoir de disposition sur ces valeurs⁶.

Les communications doivent être adressées au MROS, lequel constitue un organisme intermédiaire assurant l'interface et une fonction de filtre entre les intermédiaires et les autorités pénales. Le Bureau de communication est placé au sein de l'Office fédéral de la police.

1.4.2 Le filtrage assuré par le MROS

Le MROS a pour tâche d'analyser les communications concrètes fournies par les intermédiaires financiers. Afin de déterminer la suite à leur donner, il effectue les recherches utiles permettant d'analyser ces communications. Si les soupçons se confirment, il transmet la communication à l'autorité de poursuite pénale compétente. Depuis le 1er janvier 2002, date d'entrée en vigueur des dispositions étendant les compétences de poursuite pénale de la Confédération⁷, c'est au Ministère public de la Confédération ou, selon la compétence, aux autorités cantonales de poursuite pénale que sont transmises les communications.

2 Les intermédiaires financiers soumis à la loi sur le blanchiment

2.1 Les activités soumises à une surveillance complète

Les autorités de surveillance⁸ instituées par les lois fédérales de surveillance (lois sur les banques, les bourses et le commerce des valeurs mobilières, les fonds de placement, l'assurance-vie et les maisons de jeu⁹) chargées de la surveillance des activités d'intermédiation financière contenues, en plus de leur tâche principale¹⁰, de veiller à ce que les intermédiaires financiers qui leur sont assujettis respectent les obligations contenues dans la loi sur le blanchiment. Celle-ci ne limite pas les compétences dont disposent ces autorités de surveillance en vertu des lois précitées. Ainsi, par exemple, l'une de ces institutions financières pourrait même se voir infliger un retrait d'autorisation, si elle devait enfreindre gravement la législation anti-blanchiment.

⁶ L'art. 9 LBA définit cette notion par renvoi à l'art. 260^{ter} ch. 1 CP.

⁷ Art. 340^{bis} CP.

⁸ c.-à-d. les autorités de surveillance précisées à l'art. 16 LBA.

⁹ Cf. le renvoi de l'art. 2, al. 2, LBA aux cinq lois spéciales évoquées (LB, LBVM, LFP, LSA et LMJ).

¹⁰ Cf. notamment la surveillance prudentielle exercée par la CFB sur les banques et les négociants en valeurs mobilières, ainsi que par l'OFAP sur les entreprises d'assurance-vie.

2.1.1 Les banques et le négoce de valeurs mobilières

Les fournisseurs de services financiers suivants sont soumis à la surveillance de la Commission fédérale des banques conformément aux lois spéciales applicables et la loi sur le blanchiment:

- a) les banques au sens de la loi sur les banques,
- b) les directions de fonds de placement si elles gèrent des comptes de parts ou si elles proposent ou distribuent des parts de fonds de placement, ou
- c) les négociants en valeurs mobilières au sens de la loi sur les bourses.

2.1.2 Les assurances

Les assureurs-vie et les institutions d'assurance qui proposent ou distribuent des parts de fonds de placement sont également assujettis à la loi sur le blanchiment. L'Office fédéral des assurances privées exerce donc une double surveillance, celle qui est nécessaire à la mise en œuvre de la loi sur le blanchiment et celle requise par l'application des lois spéciales de surveillance spécifiques au domaine des assurances privées.

2.1.3 Les casinos

Les casinos, qui relèvent de la surveillance de la Commission fédérale des maisons de jeu, sont aussi soumis à la loi sur le blanchiment. La loi sur les maisons de jeu prévoit de plus des mesures de prévention spécifiques. Ainsi, par exemple, la remise de gains sous forme de chèques au porteur n'est pas autorisée¹¹.

2.2 Le segment du marché financier couvert par l'Autorité de contrôle

Tout intermédiaire financier qui n'est pas déjà soumis à l'une des autorités de surveillance instituées par une loi spéciale (CFB, OFAP et CFMJ) a donc l'obligation soit de s'affilier à un OAR reconnu par l'Autorité de contrôle, soit de demander directement à l'Autorité de contrôle l'autorisation d'exercer son activité. Ce segment du marché est généralement désigné par l'appellation «secteur non bancaire».

2.2.1 Les activités soumises

Les activités financières du secteur non bancaire soumises à la loi sur le blanchiment sont énumérées de manière exemplative dans la loi en question¹² qui définit de façon générale les intermédiaires financiers comme des personnes qui, à titre professionnel, acceptent, gardent en dépôt ou

¹¹ Art. 28 LMJ.

¹² Art. 2, al. 3, LBA.

aident à placer ou à transférer des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers¹³. La loi vise notamment:

- a) les opérations de crédit, soit les activités semblables à celles des banques, leur particularité étant que les fonds concernés ne sont pas constitués par des dépôts du public et que le refinancement de l'intermédiaire concerné provient principalement de fonds propres ou du groupe auquel cet intermédiaire appartient¹⁴. Le leasing et l'affacturages sont expressément assujettis;
- b) la fourniture de services dans le domaine du trafic des paiements, par exemple au moyen de virements électroniques¹⁵. Cela concerne notamment l'important domaine du trafic des paiements de La Poste, ainsi que des services analogues, tels que ceux ayant trait aux cartes de crédit, aux cartes de débit, aux chèques bancaires et de voyage ainsi qu'à la monnaie électronique;
- c) le commerce de billets de banque, de monnaies ou de métaux précieux pratiqué par les entreprises non bancaires, tels les bureaux de change indépendants¹⁶;
- d) les distributeurs de fonds de placement qui ne sont pas soumis à la CFB, lesquels ressortissent par conséquent au domaine couvert par l'Autorité de contrôle¹⁷;
- e) les personnes physiques et morales pratiquant la gestion de fortune sans disposer d'une autorisation de la CFB en tant que banque ou négociant en valeurs mobilières¹⁸. La loi vise toute personne qui administre les valeurs patrimoniales d'autrui de manière professionnelle, en disposant d'un pouvoir de disposition sur les avoirs. Le conseiller en placement chargé d'effectuer des opérations pour son client est également assujetti¹⁹. La loi sur le blanchiment ne vise en revanche pas le simple conseiller financier n'ayant aucune activité de gestion proprement dite. La conservation et la gestion de valeurs mobilières à titre professionnel sont par contre soumis à la loi²⁰.

¹³ Agit à titre professionnel notamment celui qui remplit alternativement l'un des critères suivants au cours d'une année : produit brut de plus de 20'000 francs, relations avec plus de dix cocontractants, pouvoir de disposition dans le cadre de relations d'affaires durables sur des avoirs de tiers s'élevant à plus de 5 millions de francs et transactions dont le volume s'élève à plus de 2 millions (cf. les art. 4 à 7 OAP-LBA). Pour les activités de change accessoires, agit toujours à titre professionnel celui qui effectue ou est disposé à effectuer une ou plusieurs opérations de change liées entre elles pour un montant supérieur à 5'000 francs (art. 8 OAP-LBA).

¹⁴ Art. 2 al. 3 let. a LBA.

¹⁵ Art. 2 al. 3 let. b LBA.

¹⁶ Art. 2 al. 3 let. c LBA.

¹⁷ Art. 2 al. 3 let. d LBA. Alors que les directions des fonds de placement sont soumises à la surveillance bancaire, les distributeurs, c'est-à-dire les revendeurs professionnels de parts de fonds qui n'appartiennent pas à leur direction ou à la banque de dépôt, ne sont pas soumis à la surveillance de la CFB bien que leur activité dépende de l'autorisation de cette dernière.

¹⁸ Art. 2 al. 3 let. e LBA.

¹⁹ Art. 2 al. 3 let. f LBA.

²⁰ Art. 2 al. 3 let. g LBA.

2.2.2 L'Autorité de contrôle et les OAR

Les intermédiaires financiers non surveillés par l'une des trois autorités de surveillance précitées²¹ doivent choisir entre:

- s'affilier à un OAR reconnu et surveillé par l'Autorité de contrôle, lequel sera alors la seule instance en charge de leur surveillance, ou
- se soumettre à l'autorisation et à la surveillance directe de l'Autorité de contrôle.

Le législateur a conféré aux OAR un rôle important dans la mise en oeuvre de la loi sur le blanchiment. Cette dernière prend fortement en compte le principe de l'autorégulation, en permettant aux intermédiaires financiers de fonder leur propre OAR pouvant se substituer largement à la tutelle officielle dans la mesure où ils sont reconnus par l'Autorité de contrôle.

Tant l'Autorité de contrôle que les OAR ont pour mission de veiller au respect des obligations de diligence et de préciser ces obligations à l'intention des intermédiaires financiers qui leur sont respectivement directement soumis ou affiliés. La fonction de l'Autorité de contrôle se distingue de celle des OAR reconnus en ce que la première doit assurer la surveillance des seconds. Alors que l'Autorité de contrôle est un organe étatique, les OAR relèvent du droit privé, même s'ils exercent une fonction légale de surveillance, autant pour ce qui est de leur organisation que des rapports avec leurs membres.

3 Les obligations de diligence

La loi sur le blanchiment définit les obligations fondamentales à charge de toutes les personnes physiques ou morales assujetties à la loi²².

3.1 L'identification

3.1.1 La vérification de l'identité du cocontractant

Lors de l'établissement de relations d'affaires, l'intermédiaire financier doit vérifier l'identité du cocontractant sur la base d'une pièce justificative. Si, lors d'une opération de caisse, l'identité du cocontractant n'est pas déjà établie, la vérification formelle doit être faite lorsque l'importance d'une transaction ou de plusieurs transactions liées dépasse le seuil défini par l'autorité de surveillance compétente²³. Pratiquement, lorsque le cocontractant est une

²¹ CFB, OFAP et CFMJ.

²² Art. 3 à 9 LBA.

²³ La somme importante, visée à l'art. 3 al. 2 et 3 LBA, est fixée, par exemple:

a) à 5'000 francs pour les opérations de change effectuées par des intermédiaires financiers

personne physique qui se présente en personne, l'intermédiaire financier doit vérifier son identité en examinant et photocopiant une pièce de légitimation officielle (passeport, carte d'identité ou document analogue), ainsi qu'en relevant le nom, le prénom, la date de naissance, la nationalité et l'adresse du domicile.

3.1.2 L'identification de l'ayant droit économique

L'intermédiaire financier doit requérir du cocontractant une déclaration écrite indiquant qui est l'ayant droit économique:

- a) si le cocontractant n'est pas l'ayant droit économique ou s'il y a un doute à ce sujet;
- b) si le cocontractant est une société de domicile; ou
- c) si une opération de caisse unique d'un montant important est faite²⁴.

En ce qui concerne les comptes globaux ou les dépôts globaux, l'intermédiaire financier doit exiger que le cocontractant lui fournisse une liste complète des ayants droit économiques et qu'il lui communique immédiatement toute modification de cette liste.

3.1.3 Le renouvellement de l'identification et l'obligation particulière de clarification

Un renouvellement de la vérification de l'identité du cocontractant ou de l'identification de l'ayant droit économique doit être effectué par l'intermédiaire financier lorsque, au cours de la relation d'affaires, des doutes surviennent quant à l'identité du cocontractant ou de l'ayant droit économique. C'est pourquoi, par exemple, dans le cas d'une assurance-vie susceptible de rachat, l'institution d'assurance doit renouveler l'identification de l'ayant droit économique lorsque, en cas de sinistre ou de rachat, l'ayant droit n'est pas la personne qui a été mentionnée lors de la conclusion du contrat.

Une obligation particulière de clarification incombe à l'intermédiaire financier lorsque:

- a) la transaction ou la relation d'affaires paraissent inhabituelles, sauf si leur légalité est manifeste; ou
- b) des indices permettent de soupçonner que des valeurs patrimoniales proviennent d'un crime ou qu'une organisation criminelle exerce un pouvoir de disposition sur ces valeurs.

directement soumis à l'Autorité de contrôle (art. 14 de l'Ordonnance du 25.11.1998 de l'Autorité de contrôle concernant les obligations de diligence des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis et

b) à 25'000 francs pour les opérations de caisse auprès des banques (art. 2 CDB 03 et art. 14 OBA-CFB) ainsi que pour les assurances-vie à prime unique (ou comprenant des primes périodiques de plus de 25'000 francs par contrat en 5 ans, art. 5 OBA).

²⁴ Cf. la note précédente et l'art. 4 al. 1 let. c LBA.

3.2 L'établissement et la conservation des documents

Les obligations précitées relatives à l'identification n'auraient que peu de force si l'intermédiaire n'était tenu de consigner les résultats de ses différents examens et de les conserver. L'intermédiaire financier doit établir des documents relatifs aux transactions ainsi qu'aux clarifications requises de manière à ce que les autorités de surveillance, les OAR et les autorités de poursuite pénale puissent se faire une idée objective sur les transactions et les relations d'affaires en question et en tirer les informations nécessaires à l'avancement de leurs éclaircissements. Selon la loi sur le blanchiment, l'intermédiaire doit conserver les documents pendant dix ans au moins après la cessation de la relation d'affaires ou après la fin de la transaction.

3.3 Les mesures organisationnelles

Au sein de leur entreprise, les intermédiaires financiers doivent prendre les mesures d'organisation nécessaires à prévenir le blanchiment. Celles-ci doivent être proportionnelles à la taille de l'entreprise de l'intermédiaire financier et aux caractéristiques de son activité. L'intermédiaire doit notamment veiller à ce que son personnel reçoive une formation suffisante.

3.4 L'obligation de communiquer les soupçons

L'intermédiaire financier qui sait ou qui présume, sur la base de soupçons fondés, que les valeurs patrimoniales impliquées dans une transaction ou une relation d'affaires proviennent d'un crime au sens du code pénal, doit en informer sans délai le MROS. Il doit bloquer immédiatement les valeurs patrimoniales qui lui sont confiées et ont un lien avec la communication, et cela jusqu'à réception de l'éventuelle décision de blocage de l'autorité judiciaire, mais au maximum pendant cinq jours. Pendant cette période, l'intermédiaire financier ne doit informer ni les personnes concernées ni des tiers de la communication faite²⁵.

L'intermédiaire financier qui procède à une communication et à un blocage des avoirs ne peut 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 a fait preuve de la diligence requise par les circonstances.

²⁵ Art. 10 al. 3 LBA, règle dite du "no tipping off".

4 Le système de surveillance

4.1 La surveillance : autorisation puis contrôle

Toutes les activités des intermédiaires financiers assujettis à la surveillance complète de la CFB, de l'OFAP ou de la CFMJ sont d'abord autorisées puis surveillées globalement. Les exigences découlant de la loi sur le blanchiment d'argent en matière d'autorisation et de surveillance sont comprises dans ces deux processus. Quant aux autres intermédiaires financiers visés par la loi sur le blanchiment d'argent, ils doivent déposer une requête d'affiliation auprès d'un OAR ou une demande d'autorisation auprès de l'Autorité de contrôle. Ils sont soumis à une surveillance qui se limite au contrôle du respect des obligations précisées dans la loi sur le blanchiment. Les activités exercées par ces intermédiaires financiers qui ne sont pas soumises à la loi en question ne sont pas surveillées. Ces derniers doivent élaborer et soumettre un rapport à l'Autorité de contrôle à intervalles réguliers, en règle générale chaque année. Ce rapport présente les conclusions du réviseur chargé de vérifier que les obligations découlant de la lutte contre le blanchiment sont respectées.

4.2 Les mesures et sanctions en cas de violation de la loi

Lorsque l'Autorité de contrôle apprend qu'un intermédiaire financier autorisé ne respecte plus les conditions d'autorisation, ou viole les obligations de diligence et/ou l'obligation de communiquer que la loi lui impose, l'Autorité de contrôle prend les mesures nécessaires au rétablissement de la légalité. Elle veille alors à respecter le principe de la proportionnalité. Si cela s'avère nécessaire, elle peut entreprendre les démarches entraînant la liquidation de l'intermédiaire financier.

Lorsqu'un OAR constate qu'un intermédiaire financier ne respecte plus les obligations découlant de la loi sur le blanchiment, il l'exclut de son organisation. Ce dernier tombe alors sous la surveillance de l'Autorité de contrôle qui peut prendre des mesures à son encontre.

La loi sur le blanchiment d'argent prévoit également des amendes en cas de non-respect de ses dispositions. Ces sanctions de droit pénal administratif surviennent notamment lorsque l'intermédiaire financier exerce une activité soumise à la loi sur le blanchiment sans disposer de l'autorisation requise ou sans être affilié à un OAR ou en cas de non-respect de l'obligation de communiquer²⁶. A noter que ces transgressions ne constituent pas des actes

²⁶ Art. 36 et 37 LBA.

constitutifs de blanchiment d'argent ou de défaut de vigilance en matière d'opérations financières au sens du code pénal²⁷.

4.3 La coordination entre les autorités

La loi sur le blanchiment prévoit que les autorités fédérales chargées de la lutte contre le blanchiment coordonnent leur activité. De manière générale, cette loi génère un dialogue constructif entre les autorités, l'Autorité de contrôle et les OAR ainsi qu'entre les intermédiaires financiers et les autorités de surveillance. Elle renforce ainsi toujours d'avantage l'efficacité et l'adéquation du dispositif de lutte anti-blanchiment mis en place dans les différents segments du secteur financier.

²⁷ Art. 305^{bis} et art. 305^{ter} CP.

Le point sur la lutte contre le blanchiment d'argent au plan international et le rôle de la Suisse

1 Objectifs

La Suisse s'engage activement au niveau international dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Elle participe à l'élaboration de nombreuses normes internationales et prend part, en étroite collaboration avec les autres nations, aux négociations sur les grandes conventions internationales consacrées à la lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme.

Son engagement sert essentiellement les objectifs suivants:

- Renforcer la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme par le biais de la collaboration internationale;
- Harmoniser les normes internationales en les amenant au niveau élevé de la législation suisse, afin de préserver des conditions de concurrence équitables à l'échelle mondiale (*level-playing field*);
- Promouvoir la réputation de la place financière suisse en tant que place financière de qualité, régie conformément aux standards internationaux visant à prévenir l'utilisation des places financières à des fins de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.

Les principaux organismes et instruments internationaux sont brièvement présentés ci-après.

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

Le GAFI est l'organisation de lutte contre le blanchiment d'argent la plus importante au niveau international. Fondé lors du sommet du G7 à Paris en 1989, il compte aujourd'hui 31 membres¹. Sa mission consiste à identifier les méthodes de blanchiment d'argent, à élaborer des recommandations proposant des mesures efficaces de lutte contre le blanchiment et à harmoniser les politiques nationales en élaborant des standards internationaux minimum.

¹ Le GAFI est une instance internationale indépendante dont le secrétariat est domicilié à l'OCDE. Les 31 Etats et gouvernements membres du GAFI sont les suivants: Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hong Kong, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Russie, Singapour, Suède, Suisse, Turquie. Deux organisations internationales sont également membres du GAFI: l'Union européenne et le Conseil de coopération du Golfe (Gulf Cooperation Council).

2.1 Les 40 recommandations du GAFI (2003)

Adoptées à l'origine le 7 février 1990 et modifiées pour la dernière fois en juin 2003, les 40 recommandations du GAFI² constituent aujourd'hui un standard internationalement reconnu quant aux mesures qu'un pays doit mettre en œuvre pour lutter efficacement contre le blanchiment d'argent. Elles définissent notamment les exigences minimales à respecter en matière de définition des infractions sous-jacentes, d'identification du client et de l'ayant droit économique, de mesures à appliquer aux relations et transactions présentant des risques particuliers, de conservation de la documentation, de communication de relations ou transactions suspectes, d'élargissement du régime minimal applicables aux intermédiaires financiers à certaines professions du secteur non financier (avocats, comptables, agents immobiliers, etc.), de traitement des actions au porteur et des trusts, de même que relativement à la surveillance et aux autorités compétentes, aux tâches du Bureau de communication et à l'entraide internationale pénale et administrative. Dans le cadre de la révision des 40 recommandations, la délégation suisse s'est activement engagée pour l'adoption de standards internationaux qui correspondent au niveau élevé de la réglementation suisse. Celle-ci ne devra par conséquent être adaptée que sur quelques rares points.

2.2 Les recommandations du GAFI contre le financement du terrorisme (2001)

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont entraîné un durcissement de la lutte contre le blanchiment d'argent qui a abouti en octobre de la même année à l'adoption par le GAFI de huit recommandations spéciales concernant le financement du terrorisme³. Ces recommandations prévoient en particulier pour tous les Etats la mise en œuvre immédiate des résolutions des Nations Unies contre le financement du terrorisme, la ratification de la convention y relative, la pénalisation des activités de financement du terrorisme et l'obligation de dénonciation pour l'ensemble des établissements actifs dans le secteur financier en cas de soupçon de financement du terrorisme⁴. Elles ont fait l'objet d'une transposition en droit suisse par une modification du Code pénal et d'autres lois fédérales⁵ entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2003 ainsi que par l'adoption d'une nouvelle ordonnance de la CFB

² Bulletin CFB 31, p. 19 ss, voir également http://www.fatf-gafi.org/index_fr.htm.

³ Disponibles sur Internet à l'adresse suivante: http://www.fatf-gafi.org/SRecsTF_fr.htm.

⁴ Le GAFI a publié des „Directives à l'attention des institutions financières pour la détection des activités de financement du terrorisme“ devant faciliter la découverte de liens avec les organisations terroristes et le financement du terrorisme. Ces directives sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante: http://www.fatf-gafi.org/pdf/GuidFITF01_fr.pdf.

⁵ Voir <http://www.admin.ch/ch/f/as/2003/3043.pdf>.

sur le blanchiment d'argent⁶ et d'une ordonnance homonyme par l'Autorité de contrôle⁷.

3 Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a été fondé fin 1974 à Bâle auprès de la Banque des règlements internationaux (BRI) par les gouverneurs centraux du G10⁸. Forum pour la coopération régulière de ses membres en matière de surveillance bancaire, le Comité a pour vocation d'élaborer des standards et des directives générales en matière de surveillance. Il ne dispose toutefois formellement d'aucune compétence supranationale.

3.1 Le "Customer Due Diligence Paper" du Comité de Bâle (octobre 2001)

Fin 2001, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a adopté un ensemble de standards minimaux sur l'identification des clients⁹, fruit des travaux d'un groupe composé de représentants du Comité de Bâle et du Groupe des organismes de supervision bancaire offshore. Il s'agit des derniers standards établis en matière de devoir de diligence des banques qui viennent compléter les Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace de septembre 1997 (en particulier le principe 15 sur l'identification de la clientèle)¹⁰.

La Suisse a participé de manière prépondérante à l'élaboration de ces standards. C'est par exemple sur son initiative qu'a été intégrée aux standards du Comité de Bâle¹¹ la règle selon laquelle les relations d'affaires avec des personnes exposées politiquement (PEP) ne peuvent être engagées qu'avec le consentement de l'organe de direction à son plus haut

⁶ Voir "La lutte contre le blanchiment d'argent: une mission de première importance pour la Commission fédérale des banques", contribution de la CFB, ch. 5, p. 46 s.

⁷ Voir Projet de révision mis en consultation sur internet:
http://www.gwg.admin.ch/f/aktuell/pdf/gwv_kst_f.pdf.

⁸ Le Comité se compose de représentants des banques centrales et des autorités de surveillance bancaire des 13 pays suivants: Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse.

⁹ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Devoir de diligence des banques au sujet de la clientèle, octobre 2001, disponible en traduction française sur Internet à l'adresse suivante:
<http://www.bis.org/publ/bcbs85f.pdf>.

¹⁰ Bulletin CFB 33, p. 73 ss.

¹¹ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Devoir de diligence des banques au sujet de la clientèle, octobre 2001, ch. 41–44, disponible sur Internet à l'adresse suivante
<http://www.bis.org/publ/bcbs85.htm>.

niveau, et que cette règle a été reprise dans le cadre de la révision des 40 recommandations du GAFI¹².

3.2 "Consolidated KYC Risk Management" document consultatif du Comité de Bâle (août 2003)

Suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001, les juristes experts des Etats membres du G10 se mirent d'accord sur la nécessité d'une coopération plus étroite en matière de lutte contre le financement du terrorisme. A ce titre, ils nommèrent entre autres la coopération renforcée entre les autorités de surveillance et l'introduction d'un système de gestion des risques centralisé au sein des groupes bancaires actifs sur le plan international¹³. Le document intitulé "Consolidated KYC Risk Management"¹⁴ publié par le Comité de Bâle contient en particulier des détails relatifs aux exigences à remplir par un tel système de gestion des risques. Celui-ci devrait ainsi permettre de déterminer les risques juridiques et les risques de réputation sur une base consolidée. Le texte a été publié et mis en consultation en août 2003. L'harmonisation des standards de diligence à l'intérieur d'un même groupe financier ainsi que la transmission d'informations entre les organes compétents des sociétés-fille et des sociétés-mère devraient permettre d'assurer la détermination et la surveillance de relations présentant des risques accrus, cela dans l'ensemble du groupe et de manière consolidée et même si ces relations sont ouvertes auprès de filiales ou de sociétés du groupe à l'étranger. La nouvelle ordonnance de la CFB transpose d'ores et déjà ces standards en droit suisse.

4 Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)

De nombreux rapports et résolutions émis par l'OICV portent sur la question de l'introduction d'un système de lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme (AML/CFT) par les autorités de surveillance des marchés des valeurs mobilières: le Comité technique OICV a publié un premier rapport sur le blanchiment d'argent en 1992¹⁵. En 2002, l'OICV a chargé un groupe de travail (Task force on Client Identification and Beneficial Ownership) de l'examen des programmes de diligence relatifs à la

¹² Voir Recommandation 6 disponible sur internet: http://www.fatf-gafi.org/40Recs_fr.htm.

¹³ Sharing of financial records between jurisdictions in connection with the fight against terrorist financing, Summary of a meeting of representatives of Supervisors and Legal Experts of G10 Central Banks and Supervisory Authorities on 14 December 2001, Basel, Switzerland, disponible sur le site de la BRI: <http://www.bis.org/publ/bcbs89.pdf>.

¹⁴ Voir: <http://www.bis.org/publ/bcbs101.pdf>.

¹⁵ Report on Money Laundering, IOSCO Public Document No. 26, cf. <http://www.iosco.org/iosco.html>.

clientèle dans chacun des Etats membres. Le groupe de travail tiendra compte de la révision des 40 + 8 recommandations du GAFI. L'OICV suit de manière active les travaux en cours de ce dernier.

5 Association Internationale des Contrôleurs des Assurances (AICA)

En 2002, l'AICA a adopté des Lignes directrices relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent¹⁶ adressées aux autorités de surveillance des assurances ainsi qu'aux assureurs. Ces lignes directrices reprennent largement les recommandations du GAFI pour ce qui est des règles relatives aux devoirs de diligence et de la coopération entre les autorités de surveillance et de poursuite pénale.

La révision des Principes fondamentaux relatifs à la surveillance des assurances¹⁷ a été adoptée le 3 octobre 2003. Ils contiennent désormais également des règles relatives à la lutte contre le financement du terrorisme.

6 G 7 + Suisse: "Supervisors' PEP working paper 2001"

Le battage publicitaire qui a entouré l'affaire Abacha a largement contribué à ce que la problématique du traitement des relations d'affaires avec des personnes exposées politiquement soit identifiée à un niveau international également. Sous l'impulsion de la Suisse, une première conférence réunissant des représentants des organes de la justice et de surveillance bancaire des membres du G7 et de la Suisse a eu lieu à Lausanne en novembre 2000. A cette occasion furent discutées la problématique de fond relative aux PEP ainsi que les conclusions qui pouvaient être tirées de l'affaire Abacha. Des recommandations sur l'acceptation de fonds de personnes exerçant d'importantes fonctions publiques ont été élaborées suite à cette rencontre ("Supervisors' PEP working paper 2001")¹⁸ avec pour objectif de servir de base à l'élaboration des réglementations en la matière.

7 Fonds monétaire international (FMI)

En novembre 2001, le Fonds monétaire international a lancé un plan d'action prévoyant l'extension de son mandat à la lutte contre le blanchiment d'argent

¹⁶ Anti-money laundering guidance notes for insurance supervisors and insurance entities, January 2002, disponibles sur internet: <http://www.iaisweb.org/framesets/pas.html>.

¹⁷ Insurance core principles and methodology, October 2003, disponibles sur internet: <http://www.iaisweb.org/framesets/pas.html>.

¹⁸ Disponibles sur Internet à l'adresse suivante <http://www.ebk.admin.ch/f/archiv/2002/neu090702-03f.pdf>.

et le financement du terrorisme. Ce plan d'action vise de manière centrale à l'élaboration d'une méthodologie d'appréciation et d'une procédure permettant de contrôler le respect des standards internationaux en matière de blanchiment par tous les Etats membres du FMI. Le Financial Sector Assessment Program (FSAP) dans le cadre duquel le dispositif de lutte contre le blanchiment de chaque pays est examiné, constitue une importante procédure d'évaluation.

7.1 Méthodologie AML / CFT¹⁹ du GAFI

La méthodologie, élaborée de concert par le FMI, la Banque mondiale et le GAFI et en collaboration avec le Comité de Bâle, l'Organisation internationale des Commissions de valeurs (OICV) et le Groupe Egmont²⁰, propose un certain nombre de critères permettant d'évaluer le respect et la mise en oeuvre des dispositions pertinentes dans le domaine du blanchiment d'argent, et plus particulièrement des recommandations du GAFI. C'est un outil qui vise à faciliter l'évaluation, dans le cadre des FSAP et des procédures d'évaluations mutuelles du GAFI, des divers systèmes nationaux de lutte contre le blanchiment et à garantir l'équivalence de ces appréciations, même lorsqu'elles sont réalisées par des instances différentes. La méthodologie a été adoptée début octobre 2002 par l'assemblée plénière du GAFI et sera maintenant complètement révisée sur la base des nouvelles recommandations du GAFI.

7.2 Financial Sector Assessment Program (FSAP)

Création du FMI, le FSAP représente l'une des procédures phares permettant de contrôler le respect des standards internationaux minimum. S'il sert principalement à analyser et à renforcer la stabilité des systèmes financiers au niveau national et international, son champ d'examen intègre également la lutte contre le blanchiment d'argent. Le FMI a réalisé un FSAP en Suisse en 2001²¹. Les dispositions suisses en matière de lutte contre le blanchiment dans le secteur bancaire ont été jugées adéquates et conformes aux standards internationaux. Pour ce qui est des négociants en valeurs mobilières, le jugement a été plus nuancé, bien que les règles soient fondamentalement les mêmes. A en particulier été critiqué le fait que l'identification de l'ayant droit économique ne se fasse pas de manière

¹⁹ Anti-Money Laundering / Combating Financing of Terrorism.

²⁰ Voir "Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent: organisation, rôle et activité", contribution du MROS, ch. 3, p. 67.

²¹ Voir le communiqué de presse du DFF du 3 juin 2002, disponible sur Internet à l'adresse suivante: <http://www.efd.admin.ch/d/dok/medien/rohstoff/2002/06/iwf.pdf>.

systematique. Un rapport sommaire du FSAP suisse a été publié en juin 2002²².

8 Le Groupe de Wolfsberg: autorégulation au niveau international

Quelques-uns des plus grands établissements bancaires internationaux se sont regroupés en 2002 pour former un nouvel organisme, dont la vocation est d'établir au niveau mondial des directives sur la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur du private banking. Les grandes banques suisses se sont associées de manière décisive à cette initiative internationale²³.

8.1 Wolfsberg Principles (octobre 2000)

Les principes dits de Wolfsberg²⁴ ont été adoptés en octobre 2000. Ils traitent de différents aspects du "know your customer" dans les relations d'affaires entre des clients privés fortunés et les départements de private banking des établissements financiers ainsi que de la détection et le suivi relatif à des activités inhabituelles ou suspectes. Ils ont été révisés pour la première fois en mai 2002.

8.2 Wolfsberg Statement on the Suppression of the Financing of Terrorism (janvier 2002)

En janvier 2002, le Groupe de Wolfsberg a décidé d'étendre ses directives à la lutte contre le terrorisme. Dans une déclaration de principe, il se dit prêt à collaborer étroitement avec les organes nationaux compétents en matière de lutte contre le terrorisme et sollicite l'appui des autorités dans l'identification des activités de financement du terrorisme²⁵.

²² Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante:
http://www.efd.admin.ch/d/dok/berichte/2002/06/iwf_stabilitaetsbericht.pdf.

²³ Le groupe compte parmi ses membres les groupes bancaires internationaux suivants: ABN Amro N.V., Banco Santander Central Hispano, S.A., Bank of Tokyo-MitsubishiLtd., Barclays Bank, Citigroup, Credit Suisse Group, Deutsche Bank AG, Goldman Sachs, HSBC, J.P. Morgan Chase, Société Générale et UBS SA. Ces banques travaillent en étroite collaboration avec des experts internationaux spécialistes du blanchiment d'argent ainsi qu'avec une organisation non gouvernementale internationale dédiée à la lutte contre la corruption, Transparency International.

²⁴ "Global Anti-Money-Laundering Guidelines for Private Banking" (Wolfsberg AML Principles) disponibles sur Internet à l'adresse suivante: <http://www.wolfsberg-principles.com/>.

²⁵ "Wolfsberg Statement on the suppression of the financing of terrorism", janvier 2002, disponible sur Internet à l'adresse suivante: <http://www.wolfsberg-principles.com>.

8.3 Wolfsberg Anti-Money Laundering Principles for Correspondent Banking (novembre 2002)

En novembre 2002, le Groupe de Wolfsberg a adopté des principes relatifs aux devoirs de diligence applicables en matière de relations de banques correspondantes²⁶. De manière identique aux principes relatifs à la lutte contre le blanchiment, ces principes se fondent sur une approche différenciée en fonction du risque.

9 Nations Unies

Les conventions des Nations Unies consacrées à la lutte anti-terroriste et les résolutions du Conseil de sécurité forment le cadre de droit international public de la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme. Les deux plus importantes conventions sont présentées brièvement ci-après.

9.1 Convention pour la répression du financement du terrorisme (décembre 1999)

La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme du 9 décembre 1999²⁷ définit le financement du terrorisme comme un délit à part entière, autrement dit punissable indépendamment de l'accomplissement ou non de l'acte terroriste. Elle contient en outre des dispositions visant à faciliter la coopération internationale et à déjouer la préparation et l'exécution d'opérations financières en faveur du terrorisme. La Suisse a ratifié cette convention conjointement avec la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif du 15 décembre 1997²⁸ le 23 septembre 2003. Les adaptations nécessaires du Code pénal²⁹ sont entrées en vigueur au 1^{er} octobre 2003.

²⁶ Disponibles sur internet:
http://www.wolfsberg-principles.com/wolfsberg_principles_correspondent.html.

²⁷ Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme A/RES/54/109
<http://daccess-ods.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/251/29/PDF/N0025129.pdf?OpenElement>.

²⁸ Disponible sur internet: <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv11.pdf>.

²⁹ Message relatif aux Conventions internationales pour la répression du financement du terrorisme et pour la répression des attentats terroristes à l'explosif ainsi qu'à la modification du code pénal et à l'adaptation d'autres lois fédérales; voir sous www.ofj.admin.ch/themen/terror/bot-f.pdf.

9.2 Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée³⁰

Aux côtés de 121 autres Etats, la Suisse a signé, le 12 décembre 2000 à Palerme, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Les Etats signataires s'y engagent à considérer l'appartenance à une organisation criminelle, le blanchiment d'argent, la corruption et l'entrave à la justice comme des infractions pénales et à modifier en conséquence leur législation nationale. La Convention prévoit également des règles en matière d'entraide judiciaire et d'extradition.

10 Conseil de l'Europe

Au niveau européen, les conventions du Conseil de l'Europe³¹ consacrées à la lutte contre le blanchiment d'argent et la criminalité ainsi qu'à l'entraide internationale constituent des textes d'importance pour la Suisse.

10.1 Convention du Conseil de l'Europe du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime³²

La Suisse a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime le 2 mars 1993. Cela permet à la Suisse, en plus de la loi sur l'entraide pénale internationale, de collaborer efficacement au niveau international à la lutte contre la criminalité transnationale.

10.2 Convention du Conseil de l'Europe du 20 avril 1959 sur l'entraide judiciaire en matière pénale³³

Aux termes de la convention, ratifiée par la Suisse le 20 décembre 1966 et entrée en vigueur le 20 mars 1967, les parties contractantes s'engagent à s'accorder mutuellement l'entraide judiciaire la plus large possible dans toute procédure visant des infractions dont la répression est de la compétence des autorités judiciaires des Etats membres.

³⁰ Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_french.pdf.

³¹ Fondé le 5 mai 1949, le Conseil de l'Europe compte actuellement 45 Etats membres.

³² Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, Strasbourg, 8 novembre 1990. Disponible sur Internet à l'adresse suivante: <http://Conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/141.htm>.

³³ Accessible sur Internet à l'adresse suivante: <http://conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/030.htm>.

La Suisse accorde également une entraide judiciaire en matière pénale sur la base d'accords bilatéraux, à l'image de l'accord du 25 mai 1973 conclu avec les Etats-Unis d'Amérique³⁴. Elle a en outre signé un accord complémentaire avec chacun des pays voisins allemand, autrichien et français, en vertu duquel les autorités judiciaires et administratives de l'Etat requérant sont habilitées à s'adresser directement aux autorités compétentes de l'Etat requis³⁵.

³⁴ Accessible sur Internet à l'adresse suivante: www.admin.ch/ch/d/sr/c0_351_933_6.html.

³⁵ Pour l'Allemagne, voir sous http://www.admin.ch/ch/f/rs/c0_351_913_61.html.
Pour l'Autriche, voir sous http://www.admin.ch/ch/f/rs/c0_351_916_32.html.
Pour la France, voir sous http://www.admin.ch/ch/f/rs/c0_351_934_92.html.



Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent: rôle, organisation et activités

1 Rôle et activités de l'Autorité de contrôle

1.1 Intermédiaires financiers concernés

Selon la loi sur le blanchiment, sont soumis à la loi, et par conséquent à une surveillance, en sus des banques, négociants en valeurs mobilières, directions de fonds de placement, assurances sur la vie et casinos, les intermédiaires financiers qui, à titre professionnel, acceptent, gardent en dépôt ou aident à placer ou à transférer des valeurs mobilières appartenant à des tiers. En application de la loi et selon la pratique de l'Autorité de contrôle, cela concerne en particulier les gérants de fortune, les institutions de crédit, notamment celles qui pratiquent le leasing financier, les négociants en matières premières (dans le cas de commerce boursier pour le compte de tiers), les personnes qui font le commerce de billets de banque, de monnaies et de métaux précieux, les bureaux de change, les personnes qui font le transfert d'argent et de valeurs, les distributeurs et représentants de fonds de placement, les négociants en valeurs mobilières non assujettis à la loi sur les bourses, les organes exécutifs formels et matériels de sociétés de domicile suisses ou étrangères, ainsi que les avocats qui gèrent des fonds en dehors de leur activité traditionnelle d'avocat.

Ces intermédiaires financiers peuvent soit s'affilier à un organisme d'autorégulation reconnu et surveillé par l'Autorité de contrôle soit se soumettre à la surveillance directe de l'Autorité de contrôle. Ils sont alors soumis à un contrôle mais, à la différence des intermédiaires financiers soumis à une surveillance complète découlant d'une loi spéciale¹, ce contrôle ne porte que sur le respect des obligations découlant de la loi sur le blanchiment.

¹ Ces lois sont la Loi sur les banques, la Loi sur les bourses, la Loi sur les fonds de placement, la Loi sur la surveillance des assurances, Loi sur l'assurance-vie et la Loi sur les maisons de jeu.

1.2 Reconnaissance et surveillance des organismes d'autorégulation

Les organismes d'autorégulation (OAR) sont des formations prévues dans la loi sur le blanchiment d'argent, en règle générale des associations de droit privé, qui assument, au travers de cette loi, la surveillance étatique. Par son affiliation à un OAR, un intermédiaire financier se soumet à la juridiction associative de l'OAR et s'engage à en respecter les statuts et règlements internes.

Il incombe à l'Autorité de contrôle de reconnaître et de surveiller les OAR. A ce jour, celle-ci en a reconnu douze. L'Autorité de contrôle approuve les règlements édictés par les OAR ainsi que les modifications qui y sont apportées, et veille à ce que les OAR les fassent appliquer. Le contrôle repose sur un rapport annuel établi par l'OAR ainsi que sur une révision annuelle effectuée par l'Autorité de contrôle auprès des OAR.

Si un OAR ne remplit plus les conditions fixées dans la décision de reconnaissance ou s'il viole ses obligations légales, l'Autorité de contrôle peut lui retirer la reconnaissance, après l'avoir dûment menacé de recourir à cette mesure. Dans ce cas, les intermédiaires financiers affiliés à l'OAR en question tombent sous la surveillance directe de l'Autorité de contrôle, à moins qu'ils n'adhèrent à un autre OAR dans les deux mois.

En principe, tout OAR a droit à la reconnaissance de l'Autorité de contrôle, pour autant qu'il remplisse les conditions fixées par la loi et qu'il dispose d'un nombre de collaborateurs qualifiés suffisant pour être en mesure de remplir ses tâches en évitant tout conflit d'intérêt. L'OAR doit garantir que les intermédiaires financiers qui lui sont affiliés respecteront durablement leurs obligations légales.

1.3 Autorisation et surveillance des intermédiaires financiers qui sont directement soumis à l'Autorité de contrôle

Tout intermédiaire financier qui n'est pas soumis à une autorité de surveillance instituée par une loi spéciale ni affilié à un OAR ne peut exercer d'activité relevant de la loi sur le blanchiment que s'il est au bénéfice d'une autorisation délivrée par l'Autorité de contrôle. Cette Autorité de contrôle remplit ainsi vis-à-vis des intermédiaires financiers directement soumis les mêmes tâches que les OAR vis-à-vis de leurs affiliés.

L'Autorité de contrôle octroie l'autorisation dès que l'intermédiaire financier remplit toutes les conditions requises par la loi et ses dispositions d'exécution. Le respect permanent des conditions d'autorisation doit par ailleurs faire l'objet d'une révision annuelle effectuée au choix de l'intermédiaire financier par l'une des sociétés de révision reconnues par l'Autorité de contrôle ou par l'Autorité de contrôle elle-même.

Lorsqu'elle apprend qu'un intermédiaire financier autorisé ne respecte plus les conditions d'autorisation ou viole les obligations que la loi lui impose, à savoir les obligations de diligence et de communiquer, elle prend les mesures nécessaires au rétablissement de la légalité, en veillant toutefois à respecter le principe de proportionnalité.

1.4 Concrétisation des obligations de diligence des intermédiaires financiers

La loi sur le blanchiment étant une loi-cadre, l'Autorité de contrôle a précisé à l'intention des intermédiaires financiers directement soumis les obligations de diligence qui en découlent dans une ordonnance², laquelle fait actuellement l'objet d'une révision totale. De leur côté, les OAR ont précisé dans leurs règlements respectifs, à l'intention des intermédiaires financiers qui leur sont affiliés, les obligations de diligence fixées dans la loi sur le blanchiment.

1.5 Surveillance du marché

L'Autorité de contrôle identifie les intermédiaires financiers exerçant leur activité illégalement. Lorsqu'un intermédiaire financier agissant sans autorisation est découvert, l'Autorité de contrôle prend les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal et exige la cessation de l'activité si les conditions d'autorisation ne sont pas remplies. Lorsque l'activité illégale constitue l'activité principale ou exclusive de l'intermédiaire financier, ces mesures peuvent aller jusqu'à la mise en liquidation.

Cette surveillance du marché se limite toutefois à déterminer si une activité entre dans le champ d'application de la loi sur le blanchiment et si elle est par conséquent soumise à autorisation. Elle ne porte pas sur la manière dont les intermédiaires financiers fournissent leurs prestations ou remplissent leurs obligations envers leurs clients.

1.6 Accréditation des sociétés de révision

L'Autorité de contrôle peut procéder à des contrôles sur place auprès des intermédiaires financiers directement soumis ou charger une société de révision d'effectuer ces contrôles. A cet effet, l'Autorité de contrôle a procédé à l'accréditation des sociétés de révision qui en avaient fait la demande et remplissaient les conditions très strictes fixées dans un cahier des charges.

Chaque intermédiaire financier autorisé est tenu de choisir un organe de contrôle LBA parmi les sociétés de révision accréditées et de lui confier

² Ordonnance du 25 novembre 1998 de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent concernant les obligations de diligence des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis.

l'exécution de la révision annuelle. Si aucune société de révision accréditée n'est mandatée, l'Autorité de contrôle se charge alors de la révision annuelle. L'Autorité de contrôle influe sur le processus de révision par une documentation appropriée et des exigences détaillées relatives au rapport de révision LBA.

2 Organisation de l'Autorité de contrôle

L'Autorité de contrôle est une division de l'Administration fédérale des finances. L'Autorité de contrôle est organisée en quatre sections reflétant la nature de ses tâches.

2.1 Section «Organismes d'autorégulation» (OAR)

Parmi les tâches principales de la section OAR figurent la reconnaissance des OAR et leur surveillance. Cette section peut aussi, au besoin, provoquer le retrait de la reconnaissance d'un OAR. De plus, elle approuve notamment les statuts, règlements, directives et programmes de formation des OAR, y compris leurs modifications, ainsi que les mouvements au sein du personnel dirigeant. La section OAR examine les rapports annuels des OAR et contrôle l'application des règlements. En outre, elle conseille les OAR en matière d'organisation et les assiste pour tout problème ou question d'ordre général.

Pour que l'autorégulation fonctionne sans accrocs, l'Autorité de contrôle et les OAR se doivent d'échanger des informations en permanence. Des contacts réguliers entre l'Autorité de contrôle et les OAR sont ainsi organisés. La Conférence de coordination avec les OAR, qui est organisée par l'Autorité de contrôle, tout comme le Forum OAR qui a lieu plusieurs fois par an et où l'Autorité de contrôle et le MROS sont en partie représentés, offrent d'autres possibilités d'échange.

L'Autorité de contrôle n'a pas la compétence d'intervenir directement à l'encontre d'un intermédiaire financier affilié à un OAR lorsque cet intermédiaire viole les obligations découlant de la loi. Dans un tel cas, elle transmet les informations dont elle dispose à l'OAR concerné qui met alors en route la procédure de sanction découlant du règlement. Lorsque cette procédure aboutit à l'exclusion de l'intermédiaire financier, celui-ci se voit soumis à la surveillance directe de l'Autorité de contrôle qui peut alors prendre toutes les mesures qui s'imposent, y compris la mise en liquidation.

2.2 Section «Intermédiaires financiers directement soumis»

Parmi les tâches principales de cette section figurent l'autorisation d'exercer accordée aux intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle ainsi que leur surveillance permanente. Les rapports annuels des

organes externes de révision LBA donnent un aperçu de l'application par l'intermédiaire financier des obligations contenues dans la loi sur le blanchiment et constituent une partie importante de la surveillance. En cas de violation de la loi sur le blanchiment, des mesures en vue du rétablissement de la légalité sont ordonnées. Parmi ces mesures figurent le retrait de l'autorisation d'exercer et la mise en liquidation de l'intermédiaire financier.

2.3 Section Révision

La section Révision collabore étroitement avec les trois autres sections pour toutes les révisions LBA, qu'elles soient effectuées par des collaborateurs de l'Autorité de contrôle ou par des sociétés de révision accréditées.

L'exécution de révisions LBA auprès des intermédiaires financiers autorisés est normalement confiée à des sociétés de révision accréditées, qui assument ainsi la tâche de l'Autorité de contrôle consistant à contrôler annuellement si les intermédiaires financiers autorisés respectent les obligations légales découlant de la loi sur le blanchiment et de ses dispositions d'application. La section Révision surveille l'activité de ces sociétés externes de révision LBA, en particulier en examinant les rapports déposés par ces dernières et en procédant elle-même, par sondages, à des révisions auprès des intermédiaires financiers autorisés.

La révision des OAR est – abstraction faite d'une exception prescrite par la loi - par contre systématiquement effectuée par les collaborateurs de l'Autorité de contrôle eux-mêmes. Elle permet de vérifier sur une base annuelle si chaque OAR remplit encore les conditions qui ont permis de le reconnaître.

Enfin, la section Révision compte aussi, parmi ses tâches de surveillance générale, l'évaluation et le développement permanents des concepts de surveillance s'appliquant aux OAR et aux intermédiaires financiers.

2.4 Section Surveillance du marché

La section Surveillance du marché est chargée en particulier d'identifier les intermédiaires financiers opérant illégalement, afin de les soumettre à une surveillance ou de leur interdire d'exercer leur activité. Si l'intermédiaire financier actif illégalement ne cesse pas son activité, l'Autorité de contrôle l'y contraindra, au besoin par la liquidation de la branche d'activité en question ou par une liquidation de la société elle-même si l'intermédiation financière constitue la partie principale de son activité.

Le point de départ des enquêtes est généralement constitué par les informations communiquées par des intermédiaires financiers, des OAR,

d'autres autorités ou des particuliers, par les recherches actives de collaborateurs de la section (p. ex. filtrage Internet) ou encore celles diffusées par les médias.

3 Actualité récente de l'Autorité de contrôle

3.1 Questions d'assujettissement

La définition des activités assujetties dans le secteur non bancaire occupe l'Autorité de contrôle depuis sa création tant la définition légale laisse une grande marge d'interprétation. Elle reçoit en permanence des requêtes émanant d'intermédiaires financiers potentiels du secteur para-bancaire désirant s'informer si l'activité qu'ils exercent tombe dans le champ d'application de la loi.

Dans certains cas, la réponse est simple car elle découle du texte légal lui-même.

Il en va différemment de nombreuses autres activités. L'Autorité de contrôle est ainsi toujours régulièrement amenée à préciser le texte de la loi ou à interpréter la clause générale³. C'est ainsi que l'Autorité de contrôle a édicté durant l'année 2002 une ordonnance⁴ qui prévoit clairement quand une intermédiation financière dans le secteur non bancaire peut être considérée comme étant exercée à titre professionnel dans le cadre des activités assujetties à la loi sur le blanchiment d'argent.

Dernièrement, l'Autorité de contrôle a développé sa pratique dans les domaines suivants: le champ d'application territorial, la subsumption d'une activité dans le secteur financier pour l'assujettissement à la clause générale, l'assujettissement de commerce étatique, l'assujettissement des transports de valeurs, de la conservation des valeurs patrimoniales, des opérations de crédit, des services dans le trafic des paiements, du négoce de matières premières, du commerce de billets de banque, de monnaies et de métaux précieux, des sociétés holding, des organes de sociétés de domicile, des auxiliaires d'un intermédiaire financier, le non-assujettissement de l'activité d'encaissement, du transport de marchandises Cash-on-delivery, des organes de sociétés opérationnelles et l'interprétation des valeurs mobilières.

D'autres précisions suivront. Lorsqu'elle prend une décision de principe qui peut toucher de nombreux intermédiaires financiers, l'Autorité de contrôle

³ Art. 2 al. 3 première phrase LBA.

⁴ Ordonnance du 20 août 2002 de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel.

publie sur son site internet⁵ sa pratique afin de la rendre accessible au plus grand nombre.

3.2 Les obligations de diligence des intermédiaires financiers

3.2.1 Révision totale de l'Ordonnance

Les expériences acquises avec l'Ordonnance de l'Autorité de contrôle de 1998 concernant les obligations de diligence des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis, le développement ultérieur des standards internationaux et la révision des obligations de diligence dans le secteur bancaire ont entraîné la nécessité d'une révision totale de l'Ordonnance. Cette dernière a été élaborée ces derniers mois et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Les nouvelles règles ont été, dans la mesure du possible, harmonisées avec celles du secteur bancaire.

3.2.2 Approche sous l'angle du risque

Une importante nouveauté réside dans l'approche sous l'angle du risque, que les intermédiaires financiers devront appliquer dans le cadre de la prévention du blanchiment d'argent. Dans le cadre de l'obligation particulière de clarification de la relation d'affaires et des transactions, l'intermédiaire financier devra désormais répartir ses clients en au moins deux catégories, à savoir entre ceux qui présentent un risque normal de blanchiment et ceux qui présentent un risque accru de blanchiment. Il reviendra à l'intermédiaire financier de définir lui-même les critères de cette catégorisation au regard de la nature de ses affaires. Les relations d'affaires avec les PPE et les transactions au comptant, avec des métaux précieux ou par valeurs au porteur de plus de 100'000 francs suisses seront toujours considérées comme étant une catégorie à haut risque. Les intermédiaires financiers devront en outre mettre en place un système de surveillance pour leurs relations d'affaires et leurs transactions.

3.2.3 Différenciation dans l'organisation interne d'après la dimension

Les exigences quant à l'organisation interne seront désormais dépendantes de la dimension de l'intermédiaire financier. Ainsi, celui qui emploie plus de cinq personnes, qui exercent une activité assujettie à la loi sur le blanchiment d'argent, devra édicter des règlements internes prévoyant l'application de la loi et des contrôles internes. Pour les intermédiaires financiers employant moins de cinq de ces personnes, les exigences concernant l'organisation interne ont été fortement simplifiées. Tous les intermédiaires financiers devront disposer d'un centre de contrôle du blanchiment d'argent, par lequel

⁵ <http://www.gwg.admin.ch>.

ces devoirs et les contrôles internes pourront être délégués à une personne externe compétente.

3.2.4 Aperçu d'autres nouveautés

Des règles particulières concernant le transfert d'argent et de valeurs seront introduites.

Des nouvelles valeurs seuils seront utilisées pour l'identification du cocontractant et de l'ayant droit économique en matière d'opérations de caisse.

L'Ordonnance décrira clairement les modalités de la rupture des relations d'affaires douteuses. En outre, elle permettra, dans le cadre de l'observation des obligations de diligence, le recours à un tiers, lequel pourra être soit un autre intermédiaire financier soit une personne tierce quelconque. La responsabilité restera cependant toujours à l'intermédiaire financier.

Le formalisme en rapport avec l'identification du cocontractant sera considérablement réduit. Ainsi par exemple le choix des documents admissibles en vue de l'identification du cocontractant sera élargi. Il en sera de même pour le cercle des personnes qui pourront délivrer une déclaration d'authenticité pour les copies des documents servant à l'identification.

Une partie générale au début de l'Ordonnance contiendra des définitions et quelques principes de base concernant les exceptions.



La lutte contre le blanchiment de capitaux: une tâche de première importance pour la Commission fédérale des banques

1 La mission de surveillance de la Commission fédérale des banques (CFB)

La CFB est chargée de surveiller les banques, les fonds de placement, les bourses et les négociants en valeurs mobilières ainsi que le système des lettres de gage «de sa propre autorité»¹. Ce faisant, elle applique la législation sur les banques², les bourses et les négociants en valeurs mobilières³ et les fonds de placement⁴. Depuis 1998, la CFB jouit du statut d'autorité de surveillance instituée par une loi spéciale au sens de la loi sur le blanchiment. Sa vocation est multiple:

1.1 Protection des créanciers et des investisseurs

La CFB s'emploie à prévenir, dans la mesure du possible, tout dommage que les déposants pourraient subir du fait de la faillite d'une banque. De même, elle veille au respect des dispositions de la loi sur les bourses et de la loi sur les fonds de placement afin de garantir la protection des investisseurs.

1.2 Protection contre les risques fonctionnels et systémiques

La surveillance exercée par la CFB a pour but de garantir le bon fonctionnement des marchés financiers et vise à empêcher que l'effondrement d'un établissement n'entraîne une réaction de contagion ou un effet de dominos sur les marchés.

¹ Art. 23 al. 1 LB.

² Loi sur les banques.

³ Loi sur les bourses.

⁴ Loi sur les fonds de placement.

1.3 Sauvegarde de la confiance et de la réputation: la lutte contre le blanchiment de capitaux y contribue

Pour finir, la CFB veille à maintenir la confiance du public dans la place financière comme dans les différents intermédiaires financiers ainsi qu'à protéger et raffermir leur réputation. A cet effet, Elle doit notamment faire en sorte que des intermédiaires financiers ne puissent pas devenir les instruments, voire les complices d'auteurs de blanchiment de capitaux.

2 La CFB et la lutte contre le blanchiment de capitaux: une histoire qui remonte à bien avant 1998

La CFB s'est engagée dans la lutte contre le blanchiment d'argent bien avant l'entrée en vigueur de la loi sur le blanchiment en 1998.

2.1 Pratique en matière de garantie d'une activité irréprochable (depuis 1972)

Depuis qu'une révision partielle de la Loi sur les banques, en 1972, l'y a autorisée, la CFB a régulièrement pris des mesures à l'encontre de banques qui avaient manqué au devoir de diligence leur incombant en vertu de cette même loi. C'est ainsi qu'au fil de ses décisions, elle a développé un concept d'obligation particulière de clarification qui contraint les banques à faire la lumière sur l'arrière-plan économique de toute transaction inhabituelle lorsque la légitimité de celle-ci n'apparaît pas immédiatement. Une pratique que le Tribunal fédéral a depuis confirmée dans différents arrêts⁵.

2.2 Participation à l'élaboration des recommandations du GAFI (1989 – 1990)⁶

La CFB a exposé en 1989 sa pratique en matière d'obligation particulière de clarification lors des débats du «Groupe d'Action Financière sur le blanchiment de capitaux» (GAFI) sur l'élaboration des recommandations⁷. Cette obligation a finalement été intégrée dans la recommandation 14, elle-même à l'origine de l'article 6 de la loi sur le blanchiment. L'actuel directeur du secrétariat de la CFB était à cette époque à la tête de la délégation suisse au sein du GAFI.

⁵ Par exemple: ATF 111 Ib 126.

⁶ Pour plus d'informations sur le GAFI, voir "Le point sur la lutte contre le blanchiment d'argent au plan international et le rôle de la Suisse", ch. 2, p. 23 ss.

⁷ Bulletin CFB 31, p. 19 ss, voir également http://www.fatf-gafi.org/index_fr.htm.

2.3 Directives de la CFB relatives au blanchiment de capitaux (1991/1998)

La CFB a transposé les recommandations du GAFI en 1991 dans ses directives sur le blanchiment de capitaux adressées aux banques, lesquelles furent ensuite adaptées en 1998 à la nouvelle loi sur le blanchiment. Ces directives ont été remplacées par l'ordonnance sur le blanchiment de la CFB⁸ entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2003.

2.4 Pratique relative aux personnes exposées politiquement «PEP» (depuis 1986)

C'est au lendemain de l'affaire Marcos, en 1986, que la CFB a, pour la première fois, formulé publiquement son souhait de voir prises toutes les décisions concernant des relations d'affaires avec des personnalités politiquement exposées exclusivement par les directions des banques à leur plus haut niveau. La Commission a par ailleurs fait officiellement savoir dès 1994, soit avant même l'entrée en vigueur de la nouvelle norme pénale réprimant les actes de corruption, que le fait, pour les banques, d'accepter des fonds provenant manifestement de la corruption est incompatible avec la garantie d'une activité irréprochable requise par la loi sur les banques. Une position qu'elle a ensuite maintenue lors de ses enquêtes et décisions concernant les affaires Montesinos et Abacha⁹. Là encore, un standard international s'est développé ces dernières années ce dont la CFB s'est ouvertement félicitée et qu'elle soutient pleinement.

3 La CFB surveille un pan essentiel du secteur financier

La surveillance de la CFB en matière de lutte contre le blanchiment s'exerce sur un pan essentiel du marché financier suisse puisqu'elle comprend les banques et les négociants en valeurs mobilières. Bien que ne sont assujettis à cette surveillance de la CFB seuls approximativement 400 des quelque 6700 intermédiaires financiers soumis à la loi sur le blanchiment, il s'agit, avec les compagnies d'assurances, des établissements les plus importants d'un point de vue économique.

⁸ Voir ch. 5 ci-après.

⁹ Voir les communiqués de presse sur ces affaires:
Abacha <http://www.ebk.admin.ch/f/archiv/2000/neu14-00.pdf>
et Montesinos <http://www.ebk.admin.ch/f/archiv/2001/m1113-01f.pdf>.

3.1 Le rôle central des banques et des négociants en valeurs mobilières dans la gestion de fortune

La valeur des dépôts de titres gérés en Suisse était de quelque 3'320 milliards de francs à fin 2001. La nette chute des cours boursiers a réduit ce montant de 14 pour cent en 2002 à 2'870 milliards de francs¹⁰. En 2002, la valeur totale des fonds déposés sur des comptes d'épargne en Suisse et des comptes de placements pour des clients suisses s'est élevée à 316 milliards de francs¹¹.

3.2 La gestion de fortune en nom propre par l'intermédiaire d'une banque ou d'un négociant en valeurs mobilières

Les gérants de fortune suisses ne peuvent ouvrir de compte auprès d'une banque ou d'un négociant en valeurs mobilières qu'au nom de leurs clients. S'ils le font en leur nom propre, ils acquièrent automatiquement le statut de négociant en valeurs mobilières et doivent de ce fait solliciter une autorisation de la CFB, conformément à la loi sur les bourses. Par conséquent, les clients de gérants de fortune indépendants sont aussi, la plupart du temps, clients d'une banque qui exerce à leur égard le même devoir de diligence que pour ses autres clients. Autrement dit, en vertu de la réglementation actuelle, les mêmes clients sont identifiés deux fois: par le gérant de fortune et par la banque. A ce titre, si la banque peut s'appuyer sur les informations récoltées par le gérant de fortune, elle est elle-même également pleinement responsable et doit donc, de ce fait, être en possession de l'ensemble des documents pertinents.

4 Cadre réglementaire fixé par la CFB en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux

4.1 Loi sur les banques, loi sur les bourses et loi sur les fonds de placement

Aux termes de la loi sur les banques et de la loi sur les bourses, le conseil d'administration et les organes dirigeants des banques et des négociants en valeurs mobilières doivent présenter "toutes les garanties d'une activité irréprochable". Une exigence formulée de manière comparable à l'égard de toutes les personnes se trouvant à la tête de la direction d'un fonds est contenue dans la loi sur les fonds de placement. Cette condition, requise pour l'octroi de l'autorisation délivrée par la CFB, est examinée en particulier cha-

¹⁰ Brochure "La place financière suisse", 2003, éditée par le Département Fédéral des Finances, disponible sur internet: <http://www.efd.admin.ch/f/dok/faktenblaetter/finanzplatz/index.htm>.

¹¹ Voir "CFB: données statistiques", p. 73.

que fois qu'un responsable transgresse les normes de diligence imposées en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

4.2 Code pénal

Dès lors, on comprendra que les dispositions du code pénal suisse relatives au blanchiment d'argent¹² et au défaut de vigilance en matière d'opérations financières¹³ aient également leur importance en ce qui concerne les activités de surveillance de la CFB. Dans le cadre de ses procédures administratives, cette dernière examine à titre préliminaire si ces dispositions ont été violées. Pour autant, la CFB n'est pas liée par l'interprétation des tribunaux pénaux mais peut, en matière de surveillance, fixer des critères plus sévères. De même, ses procédures ne sont pas dirigées en premier lieu contre des personnes physiques mais se concentrent, à titre préventif, sur les banques et les négociants en tant que tels.

4.3 Loi sur le blanchiment

Il revient à la CFB de veiller à ce que les établissements soumis à sa surveillance appliquent les devoirs de diligence imposés par la loi sur le blanchiment. Ce sont notamment l'obligation particulière de clarification, les mesures organisationnelles et l'obligation de communiquer en cas de soupçons fondés de blanchiment d'argent. La CFB constitue une autorité de surveillance instituée par une loi spéciale au sens de la LBA. A ce titre, elle est chargée de préciser lesdites obligations de diligence.

4.4 Ordonnance sur le blanchiment d'argent

Jusqu'au 1^{er} juillet 2003, cette mission de précision a été remplie par les directives relatives au blanchiment de capitaux, émises par voie de circulaire¹⁴. Depuis, une nouvelle ordonnance remplace ces directives. Elle détermine par exemple quand il convient de procéder à des clarifications complémentaires lors de transactions inhabituelles, pose des exigences en matière d'organisation et fixe la marche à suivre en cas de soupçons de blanchiment.

¹² Art. 305^{bis} CP.

¹³ Art. 305^{ter} CP.

¹⁴ La dernière en date étant la Circ.-CFB 98/1: <http://www.ebk.admin.ch/f/publik/rundsch/98-1.pdf>.

4.5 Convention de diligence des banques en tant qu'autorégulation

De son côté, la convention relative à l'obligation de diligence des banques¹⁵ (CDB), qui a été conclue sous la forme d'un contrat de droit civil, traite principalement des modalités selon lesquelles les banques doivent établir l'identité de leurs cocontactants et, le cas échéant, de tout autre ayant droit économique des valeurs patrimoniales déposées. Ce document, révisé en 2002 et soumis à l'approbation de la CFB, constitue un standard minimum à respecter en matière d'identification de la clientèle des établissements soumis à la surveillance de la CFB. Cette dernière est en outre informée de toutes les décisions prises par la Commission de surveillance CDB, laquelle peut sanctionner les banques (mais non les employés fautifs) par des "amendes civiles" pouvant atteindre 10 millions de francs suisses. Elle décide ensuite s'il y a lieu de lancer une procédure administrative à l'encontre des employés concernés (mise en cause de la garantie d'activité irréprochable) ou des établissements (respect des conditions d'autorisation). Les cas les plus graves lui sont toutefois d'ores et déjà connus auparavant.

5 Aperçu de la nouvelle ordonnance de la CFB sur le blanchiment d'argent

Comme elle en avait manifesté l'intention dans le cadre de ses investigations relatives aux fonds Abacha en automne 2000, la CFB a procédé à une révision de ses directives relatives au blanchiment de capitaux. Le projet d'ordonnance mis en consultation en juin 2002 a été adopté par la CFB le 18 décembre 2002 dans une version légèrement remaniée¹⁶. Le nouveau texte est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2003, prévoyant un délai transitoire jusqu'au 1^{er} juillet 2004 pour une série de dispositions plus complexes à mettre en œuvre, telles l'installation de système de surveillance des transactions ou la classification de la clientèle dans différentes catégories de risques. Elle a pour effet de renforcer les normes de diligence dans de nombreux domaines.

5.1 Clarifications complémentaires pour les relations d'affaires présentant des risques accrus

L'ordonnance module les exigences en matière de diligence en fonction du risque. Autrement dit, si les règles d'identification applicables à l'ensemble de la clientèle demeurent inchangées (cf. convention de diligence: copie d'une pièce d'identité officielle), les banques et les négociants en valeurs mobilières ont désormais l'obligation de procéder à des clarifications complémentaires, par exemple sur l'origine des fonds, en cas de relations d'affaires pré-

¹⁵ Dernière version disponible sur internet: http://www.swissbanking.org/fr/1116_f.pdf.

¹⁶ Disponible sur internet: <http://www.ebk.admin.ch/d/regulier/gwv-181202-f.pdf>.

sentant des risques accrus. Une procédure qui implique de ces intermédiaires financiers qu'ils définissent préalablement des catégories de risques sur lesquelles ils peuvent ensuite se fonder pour déterminer et recenser au niveau interne toutes les relations, anciennes ou nouvelles, présentant des risques accrus. Pour cette clientèle, la simple identification du client ne suffit pas. Au besoin, il conviendra de procéder à des clarifications complémentaires, qui devront ensuite être examinés sous l'angle de leur plausibilité et documentés.

5.2 Systèmes informatisés de surveillance des transactions

L'ensemble des banques et des négociants en valeurs mobilières, à l'exception des très petits établissements, ont désormais l'obligation de s'équiper de systèmes informatisés de surveillance des transactions, afin de détecter les transactions inhabituelles. Ces dernières doivent ensuite être évaluées dans un délai approprié et, au besoin, donner lieu à des clarifications complémentaires.

5.3 Règles relatives aux personnes exposées politiquement et à la lutte contre la corruption

L'ordonnance maintient les règles posées par les anciennes directives relatives au blanchiment de capitaux concernant les relations d'affaires avec des personnes exposées politiquement. La décision d'accepter, de poursuivre ou de mettre fin à de telles relations doit être prise au plus haut niveau de direction. Il est clairement interdit d'accepter des valeurs patrimoniales provenant d'activités criminelles (y compris la corruption et le détournement de fonds publics), que celles-ci soient exercées aussi bien en Suisse qu'à l'étranger.

5.4 Utilisation abusive du système financier par des organisations terroristes

Il est interdit aux banques et aux négociants en valeurs mobilières d'entretenir des relations d'affaires avec des personnes ou des organisations dont ils soupçonnent qu'elles ont un lien avec des organisations terroristes. Lorsque de telles relations d'affaires sont découvertes, elles doivent immédiatement faire l'objet d'une communication au Bureau de communication en matière de blanchiment (MROS).

5.5 Surveillance globale des risques de réputation

Les banques actives au niveau international ont par ailleurs l'obligation de déterminer, limiter et contrôler d'une manière globale tous leurs risques. En font partie les risques de réputation découlant de relations d'affaires dont

l'arrière-plan est mal éclairci. Par conséquent, les principes fondamentaux de la nouvelle ordonnance doivent également être appliqués aux entités du groupe sises à l'étranger. Dans la mesure où la réglementation suisse ne correspond pas au droit et aux usages locaux, les groupes bancaires suisses pourraient subir un désavantage compétitif. La CFB s'emploiera à trouver un arrangement, au cas par cas, avec les autorités et les établissements concernés.

5.6 Programme de mise en œuvre de la nouvelle ordonnance

Parallèlement à l'octroi d'un délai transitoire pour l'entrée en vigueur de certaines de ses dispositions complexes, l'ordonnance prévoit la mise en place d'un contrôle de la mise en œuvre. L'idée est de s'assurer d'une mise en œuvre adéquate par ceux-ci. Ainsi, les banques, les négociants et les directions de fonds concernées ont dû déposer au 30 septembre dernier un rapport intermédiaire présentant leur concept de mise en œuvre ainsi que l'avancement des travaux y relatifs. Ils ont jusqu'au 30 juin 2004 pour effectuer les travaux préparatoires (mise au point d'un système de surveillance des transactions, détermination des relations à risque accru, etc.) permettant une application de l'ensemble des dispositions de l'ordonnance. Les réviseurs externes devront examiner dans le cadre de leur révision annuelle 2004 la mise en œuvre de la nouvelle ordonnance.

6 Lignes directrices de la CFB en matière de lutte contre le blanchiment

En relation avec son enquête dans le cadre de l'affaire Abacha, la CFB a résumé dans son rapport de gestion 2000¹⁷ les principes qui sous-tendent son action en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

6.1 Le respect des obligations de diligence est incontournable

Bien loin de considérer la violation des obligations de diligence imposées par la loi et les directives relatives au blanchiment de capitaux (depuis le 1^{er} juillet 2003: par l'ordonnance sur le blanchiment) comme une peccadille, la CFB estime au contraire que leur respect est essentiel, notamment du point de vue de la sauvegarde de la confiance et de la réputation évoqués ci-dessus. Pour elle, tout manquement à ces devoirs de diligence relève clairement de sa surveillance et justifie, le cas échéant, le recours à des moyens coercitifs. En la matière, elle ne s'en remet pas aux autorités pénales qui ne peuvent

¹⁷ P. 164; disponible sur Internet: <http://www.ebk.admin.ch/f/publik/bericht/jb00.pdf>.

agir que tardivement et pas de manière préventive, mais toujours de manière répressive.

6.2 Les infractions graves aux devoirs de diligence sont poursuivies avec résolution

Par conséquent, la CFB poursuit résolument les infractions graves aux devoirs de diligence, soit en conduisant elle-même une procédure (en application de son ordonnance sur le blanchiment d'argent), soit en dénonçant l'affaire aux organes de poursuite compétents au titre de la justice pénale ou de la convention de diligence des banques. Les différents ordres (administratif, judiciaire ou d'autoréglementation) coexistant de manière parallèle, différentes procédures peuvent être menées de front.

6.3 Des sanctions pour les cadres dirigeants

Aux termes de la loi sur les bourses et de la loi sur les banques, le conseil d'administration et les personnes occupant une position dirigeante au sein des banques et des négociants en valeurs mobilières doivent présenter "toutes les garanties d'une activité irréprochable". S'il est établi qu'ils sont responsables de manquements graves aux obligations de diligence ou de défaillances organisationnelles dans la lutte contre le blanchiment d'argent, ils s'exposent à une décision de la CFB leur interdisant d'exercer leur activité pour une période donnée, que ce soit à leur poste actuel ou dans une position comparable au sein d'un autre établissement également soumis à la surveillance de la CFB.

6.4 Élimination rapide et efficace des défaillances d'ordre organisationnel

Lorsqu'elle constate des défaillances d'ordre organisationnel, la CFB enjoint l'établissement concerné, au besoin par voie de décision, d'y remédier rapidement et efficacement. Cette injonction peut s'accompagner d'un contrôle par un organe de révision soumis à la loi sur les banques ou par la CFB elle-même.

6.5 Retrait de l'autorisation d'exercer en cas de défaillance organisationnelle persistante

Toute banque qui refuse de se conformer à l'injonction reçue ou qui présente des défaillances persistantes ou réitérées en matière d'organisation s'expose au retrait de son autorisation d'exercer.

6.6 Nécessité d'une harmonisation des standards de diligence au niveau international

Soucieuse notamment de préserver des conditions de concurrence équitables à l'échelle mondiale, la CFB soutient activement tous les efforts d'harmonisation entrepris pour amener les standards internationaux à la hauteur de ceux qu'elle met en oeuvre au niveau national. Elle s'engage à cet effet au sein de diverses instances internationales ainsi que dans le cadre de contacts bilatéraux, n'hésitant pas à évoquer ouvertement les écarts entre les réglementations.



La lutte contre le blanchiment d'argent dans le domaine des assurances privées

1 Domaine de surveillance de l'OFAP

L'Office fédéral des assurances privées (OFAP) fait partie du Département fédéral des finances (DFF) et veille à ce que les compagnies d'assurance privées puissent en tout temps honorer leurs engagements vis-à-vis des assurés.¹

A cet effet, l'OFAP surveille les activités des institutions d'assurance privées soumis à surveillance étatique, notamment celles des compagnies proposant des assurances-vie, des assurances-accident ou des assurances dommages, ainsi que celles des réassureurs. Font exception les assurances publiques comme l'AVS, la CNA et l'assurance militaire ainsi que certaines caisses de retraite et certains réassureurs étrangers. Les caisses d'assurance-maladie ne sont placées sous la surveillance de l'OFAP que pour ce qui est de l'assurance complémentaire.

La lutte contre le blanchiment d'argent est l'un des buts de cette surveillance. Sur un volume de primes total de 51 milliards de francs (dont 34 milliards de francs d'assurance vie), plus de 20 milliards de francs relèvent de la surveillance en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Parmi les activités de surveillance de l'Office, les contrôles auprès des assureurs jouent un rôle essentiel dans l'exécution de la loi sur le blanchiment d'argent. La lutte contre le blanchiment est ainsi un objet de vérification lors de tout contrôle. Le ressort compétent en matière de placements de capitaux définit les points correspondants à vérifier lors de l'élaboration du plan de contrôle annuel.

Par ailleurs, l'Office participe à la législation et à l'élaboration de normes sur le blanchiment d'argent au niveau international et fournit des renseignements aux demandes en rapport avec ce sujet.

¹ Voir aussi le site de l'OFAP: www.bpv.admin.ch.

2 Lutte contre le blanchiment d'argent par l'OFAP

2.1 Objectif et champ d'application de la loi sur le blanchiment d'argent en rapport avec les assureurs

En vertu de la loi sur le blanchiment d'argent², l'OFAP contrôle les mesures prises par les compagnies d'assurance vie afin de faire obstacle au blanchiment d'argent. Les compagnies d'assurance vie ont notamment pour obligations d'identifier la partie contractante et l'ayant droit économique, de clarifier le but d'une opération d'assurance qui paraît insolite ou lorsque certains indices laissent à penser que les biens en question proviennent d'un crime ou relèvent du pouvoir de disposition d'une organisation criminelle, de conserver les documents justifiant des mesures de clarification engagées, et de veiller à ce que le personnel dispose d'une formation suffisante et à ce que des contrôles soient organisés.

Lorsqu'elle sait ou qu'elle a des soupçons fondés qu'une opération d'assurance est liée au blanchiment d'argent, la compagnie d'assurance vie doit en faire la communication au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) de l'Office fédéral de la police.

2.2 Principe d'autorégulation

La loi sur le blanchiment d'argent permet aux intermédiaires financiers concernés de mettre en place un organisme d'autorégulation. Les institutions d'assurance vie ont fait usage de cette possibilité. En 1998, l'Association Suisse d'Assurances (ASA) a créé un organisme d'autorégulation, l'OAR-ASA. Toutefois, l'existence d'un organisme d'autorégulation ne dispense pas les autorités de surveillance instituées par une loi spéciale, en l'occurrence l'OFAP, de remplir leurs obligations de surveillance des intermédiaires financiers qui lui sont soumis. En vertu de la loi sur le blanchiment d'argent, l'OFAP est chargé de surveiller si les institutions d'assurance respectent les obligations qui découlent de la loi (c'est-à-dire les obligations de diligence et les obligations en cas de soupçon de blanchiment d'argent). L'OFAP surveille de manière exclusive et directe les institutions d'assurance qui ne sont pas rattachées à l'OAR-ASA et dont l'activité est soumise à la loi sur le blanchiment d'argent. Chaque année, celles-ci doivent fournir des renseignements sur leurs activités en matière de lutte contre le blanchiment d'argent en complétant un questionnaire. La majorité des compagnies d'assurance vie dont le siège est en Suisse sont rattachées à l'OAR-ASA. Trois compagnies seulement ne sont pas affiliées à cet organisme.

² Art. 12 LBA.

2.2.1 L'organisme d'autorégulation de l'Association Suisse d'Assurances (OAR-ASA)

L'OAR-ASA a précisé dans un règlement les obligations définies dans la loi sur le blanchiment d'argent³. Le règlement oblige les compagnies affiliées à créer un service interne dédié à la lutte contre le blanchiment d'argent. Il prévoit un système de contrôle et de sanction. Si une compagnie manque à ses obligations, la Direction de l'OAR-ASA peut décider de sanctions allant de l'avertissement au paiement d'une amende de 1 million de francs au maximum.

Les OAR des compagnies d'assurance – l'OAR-ASA est le seul existant actuellement – doivent être reconnues par l'OFAP et sont surveillées par ce dernier. Ils doivent tenir une liste des compagnies affiliées. L'OFAP doit être informé chaque année des activités de l'OAR. Si celui-ci enfreint les prescriptions, l'OFAP peut, dans les cas d'extrême gravité, lui retirer sa reconnaissance.

2.3 Ordonnance de l'OFAP sur la lutte contre le blanchiment d'argent

L'OFAP a spécifié et défini dans une ordonnance les obligations de la loi sur le blanchiment d'argent telles qu'elles doivent être remplies par les institutions d'assurance⁴. L'ordonnance de l'OFAP sur la lutte contre le blanchiment d'argent (OBA) est entrée en vigueur le 30 août 1999. Elle constitue également la base du règlement de l'OAR.

Cette ordonnance précise les obligations des institutions d'assurance, fixe les conditions-cadre d'autorégulation dans le domaine des assurances, décrit les tâches de l'OFAP dans le domaine du blanchiment d'argent et énonce les mesures qui sont à la disposition de celui-ci pour remplir ses fonctions. L'ordonnance est applicable à toutes les institutions d'assurance au sens de la loi sur la surveillance des assurances⁵ qui exercent une activité dans le domaine de l'assurance vie directe ou qui proposent ou distribuent des parts de fonds de placement. Les prescriptions ont valeur de prescriptions minimales ; les OAR peuvent prévoir des dispositions supplémentaires ou plus strictes.

³ Vérification de l'identité du cocontractant, identification de l'ayant droit économique, identification du bénéficiaire, clarification de l'arrière-plan et du but d'une transaction, obligation de documentation.

⁴ Art. 16 LBA.

⁵ Loi fédérale du 23 juin 1978 sur la surveillance des institutions d'assurance privées (loi sur la surveillance des assurances, LSA).

2.3.1 Précision quant aux obligations du chapitre 2 de la loi sur le blanchiment d'argent

2.3.1.1 Vérification de l'identité du cocontractant

L'ordonnance définit en particulier le montant à partir duquel l'identification de la partie contractante est obligatoire, c.-à-d. qu'elle précise la notion de "somme importante". L'identification doit avoir lieu à la conclusion d'un contrat d'assurance vie individuel lorsque la prime unique ou les primes périodiques dépassent le montant de 25'000 francs par contrat en cinq ans. Il existe également une obligation d'identification en cas de versement de plus de 25'000 francs sur un compte de primes en faveur d'une assurance vie individuelle lorsqu'il n'existe encore aucun contrat d'assurance, ainsi qu'à la vente de parts de fonds⁶.

2.3.1.2 Identification de l'ayant droit économique

L'institution d'assurance doit demander au cocontractant une déclaration écrite sur l'identité de l'ayant droit économique, en particulier lorsque le contractant n'est pas l'ayant droit économique ou si des doutes subsistent à ce propos, notamment si le cocontractant agit en tant que mandataire d'un tiers.

2.3.1.3 Obligation de documentation

Les institutions d'assurance vie doivent apporter la preuve des contrats d'assurance conclus et des mesures d'identification et de clarification prises. Les tiers qualifiés – en particulier l'OFAP – peuvent ainsi se faire une opinion fondée sur la façon dont l'institution d'assurance observe les prescriptions de la loi et de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent et sur les méthodes qu'elle utilise pour vérifier l'identité du souscripteur de l'assurance et celle de l'ayant droit économique (délai de conservation d'au moins 10 ans).

2.3.1.4 Devoir de communiquer

Le devoir de communiquer est défini selon les dispositions de la loi sur le blanchiment d'argent. Les institutions d'assurance doivent informer l'OFAP des communications faites au MROS.

2.3.1.5 Mesures organisationnelles

Toute institution d'assurance soumise à la loi sur le blanchiment d'argent doit nommer un organe interne responsable de la surveillance des prescriptions de la loi sur le blanchiment d'argent et de l'ordonnance de l'OFAP ainsi que

⁶ Art. 5 OBA.

de la formation suffisante du personnel en matière de mesures de lutte contre le blanchiment d'argent.

2.3.2 Délimitation du cadre juridique des OAR des assurances privées

Les OAR doivent être reconnus par l'OFAP. Ils sont placés sous la surveillance de l'OFAP et doivent tenir une liste des compagnies affiliées. Ils doivent informer l'OFAP des changements affectant cette liste. L'OFAP doit être instruit chaque année des activités des OAR.

2.3.3 Précision sur les fonctions et les mesures prises par l'OFAP pour lutter contre le blanchiment d'argent

L'OFAP approuve les règlements des OAR. Il veille à ce que les OAR fassent appliquer ces règlements et à ce que les institutions d'assurance qui ne sont pas rattachées à un OAR remplissent les obligations du chapitre 2 de la loi sur le blanchiment d'argent. En outre, l'OFAP transmet pour mise en œuvre les décisions de la Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) sous forme de circulaires à l'OAR-ASA et aux institutions d'assurance vie directement subordonnées.

L'OFAP peut procéder à des contrôles sur place ou charger des sociétés de révision de la réalisation de ces contrôles. En cas d'infraction aux prescriptions de l'ordonnance, l'OFAP peut prendre des mesures visant à la restauration d'un état conforme à la loi sur le blanchiment d'argent⁷, à moins qu'il ne prenne des mesures qui sont à sa disposition en vertu de la loi sur la surveillance des assurances. Il peut retirer son autorisation à une institution d'assurance qui transgresse gravement ou de façon répétée les obligations imposées par la loi sur le blanchiment d'argent.

2.4 Activités actuelles – fonctions permanentes

Les dispositions légales attribuent à l'OFAP toute une série de fonctions permanentes afin de lutter contre le blanchiment d'argent :

- contrôle du rapport annuel des OAR ;
- épuration de la liste des membres de l'OAR-ASA et de la liste des non-membres ;
- cours de formation (actifs et passifs) ;
- vérification des mesures spécifiques de la compagnie à l'occasion des inspections au siège de la compagnie ;
- actualisation régulière des prescriptions de l'ordonnance ;
- réponse aux questions d'associations, de compagnies et de tiers à propos de l'application des prescriptions de la LBA.

⁷ Art. 20 LBA.

3 Développements

Les derniers développements relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent dans le domaine des assurances privées concernent d'une part la surveillance des intermédiaires et d'autre part le Liechtenstein.

Le 9 mai 2003, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à une révision totale du droit de surveillance des assurances⁸. Celle-ci prévoit notamment d'obliger les intermédiaires d'assurance indépendants (courtiers) à se faire inscrire dans un registre, faute de quoi ils ne seront pas autorisés à exercer leur activité. Le registre sera tenu par l'OFAP. Est également proposé dans le cadre de cette révision, que la loi sur le blanchiment d'argent soit modifiée afin que le contrôle des mesures prises pour lutter contre le blanchiment d'argent par les intermédiaires d'assurance (effectué actuellement par l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent) puisse être confié à l'OFAP. Ce projet est actuellement en discussion au sein du Conseil des Etats.

Les assureurs suisses qui exercent leur activité dans la Principauté de Liechtenstein doivent également se soumettre à un contrôle relatif au blanchiment d'argent pour les affaires conclues au Liechtenstein. Jusqu'à aujourd'hui, la loi ne réglait toutefois pas la question de la compétence. Selon l'OBA, ce contrôle incombe à l'OFAP qui doit toutefois tenir compte des prescriptions du Liechtenstein en ce qui concerne l'identification des clients. A partir de l'année prochaine, cette réglementation ne sera valable que pour les affaires conclues depuis la Suisse en régime de libre prestation de services. Les affaires conclues par une succursale suisse installée au Liechtenstein seront par contre soumises à la législation du Liechtenstein en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Cette modification est notamment due à la mise sur pied d'un système de surveillance efficace en matière de blanchiment d'argent au Liechtenstein et sera entérinée dans le cadre de l'accord du 19 décembre 1996 sur l'assurance directe entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein⁹.

⁸ FF du 10 juin 2003, p. 3353.

⁹ RS 0.961.514

La lutte contre le blanchiment d'argent sale dans et par les casinos

1 Les risques de blanchiment d'argent dans les casinos

Il existe fondamentalement trois niveaux de risque de blanchiment dans les casinos, qui correspondent aux trois façons possibles d'abuser des casinos aux fins de blanchiment.

1.1 Premier niveau de risque: le joueur

Le jeu au casino est utilisé comme un pur prétexte pour justifier un accroissement patrimonial. C'est le premier niveau de risque. Un blanchisseur d'argent sale qui souhaite injecter un montant inhabituellement élevé dans les circuits financiers par l'intermédiaire d'un établissement bancaire, peut expliquer sa transaction par des gains obtenus en jouant au casino.

Le casino remplit aussi la fonction de bureau de change. Des billets de banque originaux provenant par exemple de la rançon d'un enlèvement peuvent y être échangés contre des billets neutres. Ce risque existe auprès de toute entreprise offrant ses services comme bureau de change.

1.2 Deuxième niveau de risque : le casino offre des services financiers

A un deuxième niveau, un casino peut attirer les blanchisseurs s'il offre de vrais services financiers sous forme de dépôts ou de comptes pour les joueurs. Les casinos peuvent également servir de moyens de transfert internationaux. C'est le cas par exemple, s'il est possible de jouer à Vienne, de faire enregistrer ses gains (ou d'autres valeurs) sur un compte et de jouer ensuite à Zurich, où l'argent sera finalement retiré ou transféré à Las Vegas dans un autre casino. Il se crée ainsi un réseau parabancaire dans lequel l'argent se déplace rapidement et par des voies relativement peu connues. Il est également concevable qu'un casino ne paye pas le joueur en espèces ou au moyen d'un chèque nominatif, mais fasse virer son gain directement sur le compte bancaire du joueur. Une porte d'entrée supplémentaire sur les circuits financiers est ainsi laissée ouverte pour l'argent sale.

1.3 Troisième niveau de risque: le casino en tant que «front company»

A un troisième niveau, une utilisation abusive des casinos est concevable en particulier par une instrumentalisation de la direction ou d'employés occupant un poste clé. Dans le milieu des casinos, il faut compter avec le fait que les employés sont exposés à la corruption. Lorsque des blanchisseurs d'argent sale peuvent profiter des canaux financiers de l'entreprise qui exploite les jeux, ils se sont créé la parfaite «front company». C'est pour cette raison qu'il est absolument primordial de contrôler les intérêts qui se cachent derrière les exploitants du casino. Les détenteurs de concession doivent avoir fait l'objet d'un examen approfondi, les participations doivent être connues, et l'appartenance économique du casino doit être claire et transparente.

2 Mesures légales pour minimiser les risques de blanchiment d'argent

2.1 Les casinos sont soumis à la loi sur le blanchiment d'argent

Pour contrer les risques rencontrés au premier niveau et en partie au deuxième niveau, la loi sur les maisons de jeu stipule que les casinos sont soumis à la loi sur le blanchiment d'argent¹. Ceux-ci ont dès lors la même obligation de diligence que les banques, les institutions d'assurance et les autres intermédiaires financiers.

2.2 Dispositions de la législation de surveillance spéciale

Les risques énoncés ici étaient déjà connus lors des travaux d'élaboration de la loi sur les maisons de jeu, de même que la réglementation prévue dans la loi sur le blanchiment d'argent.

Il a été tenu compte des risques spécifiques de blanchiment – ceux existant au troisième niveau avant tout – dans la loi sur les maisons de jeu qui contient des dispositions spéciales à ce sujet.

2.2.1 Conditions d'octroi de la concession

Les conditions d'octroi de la concession visent notamment à identifier les intérêts qui se trouvent derrière les exploitants et à connaître les ayants droit économiques des casinos.

Une concession ne peut être octroyée à une société anonyme que si : elle est de droit suisse, son capital actions est divisé en actions nominatives et les membres de son Conseil d'administration sont domiciliés en Suisse.

¹ Art. 34 LMJ.

Une autre condition exige que la requérante, ses principaux partenaires commerciaux, leurs ayants droit économiques ainsi que les porteurs de parts et leurs ayants droit économiques disposent de fonds propres suffisants, jouissent d'une bonne réputation et offrent la garantie d'une activité commerciale irréprochable. En outre, la requérante et les porteurs de part doivent avoir établi l'origine licite des fonds à disposition.

Sont réputées ayants droit économiques les personnes dont la participation directe ou indirecte au capital est supérieure à 5% ainsi que les personnes ou groupes de personnes liées par une convention de vote, dont la participation dépasse 5% de tous les droits de vote. Les personnes détenant une telle participation doivent également fournir à la commission une déclaration précisant si elles détiennent cette participation pour leur propre compte ou à titre fiduciaire pour le compte de tiers et si elles ont accordé sur celle-ci des options ou d'autres droits de nature semblable.

Ces exigences devraient permettre d'obtenir la transparence nécessaire dans les relations en révélant d'éventuels rapports de dépendance et en réduisant ces derniers au minimum.

2.2.2 Imposition des casinos

En sus des impôts ordinaires sur les sociétés, les casinos sont soumis à un impôt sur le produit brut des jeux. Ce dernier est constitué par la différence entre les mises des joueurs et les gains qui leur sont versés. Cette recette fiscale est affectée au fonds de compensation de l'AVS. Le taux de l'impôt se situe dans une fourchette allant de 40% à 80%. Cette charge fiscale supplémentaire rend les casinos moins attractifs pour ceux qui seraient tentés d'y blanchir de l'argent à une grande échelle.

2.2.3 Autres dispositions en relation avec les risques de blanchiment d'argent

Il est aussi prévu dans la loi sur les maisons de jeu et son ordonnance d'application que les gains ne sont enregistrés que lorsque le casino a pu vérifier l'origine des mises et s'est assuré qu'un gain a effectivement été réalisé. En outre, le casino ne peut ni accepter, ni émettre des chèques au porteur. Lorsque le casino émet un chèque au nom du joueur la mention suivante y est apposée: "ce document n'atteste ni d'une mise, ni d'un gain". Ainsi, il devient plus difficile de justifier un accroissement de fortune douteux. Le casino ne peut accorder ni prêts ni avances. Par ailleurs, les dépôts de clients ne peuvent pas être rémunérés par un intérêt. Seuls les jetons provenant du même casino peuvent être joués. Aucun jeton d'une autre provenance ne sera changé en argent liquide. Lorsqu'un compte est ouvert en faveur d'un client, le respect de l'obligation de diligence revêt une grande importance. L'argent qui est déposé sur le compte du client ne peut être versé que par une banque provenant d'un pays membre du GAFI. Une

alimentation du compte en argent comptant ou par un tiers n'est pas possible. L'éventuel remboursement du solde ne peut se faire que sur un compte que le joueur détient auprès de la filiale de laquelle s'est fait le versement initial sur le compte du joueur.

3 Révision des 40 recommandations du GAFI

Dans le cadre de la dernière révision des 40 recommandations du GAFI (juin 2003), les obligations de diligence et l'obligation de déclarer les soupçons ont été étendues aux casinos. Le seuil applicable aux transactions financières occasionnelles a notamment été fixé à USD/EU 3'000. En conséquence, l'ordonnance de la CFMJ concernant la lutte contre le blanchiment d'argent (OCFMJ-LBA) - qui prévoit actuellement pour les opérations de caisse un seuil d'identification de 15'000 francs, respectivement de 5'000 francs si la transaction est effectuée en monnaies étrangères - sera prochainement adaptée à ces nouvelles recommandations.

4 Activité générale de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ)

4.1 Les tâches de la CFMJ

4.1.1 Introduction

La CFMJ et son secrétariat sont une autorité administrative indépendante de la Confédération rattachée administrativement au Département fédéral de justice et police. Elle a débuté son activité lors de l'entrée en vigueur de la loi sur les maisons de jeu le 1^{er} avril 2000. La loi sur les maisons de jeu régit les jeux de hasard qui offrent des chances de réaliser un gain en argent, l'octroi de concessions ainsi que l'exploitation et l'imposition des maisons de jeu.

Lorsque la loi sur les maisons de jeu est entrée en vigueur, il n'y avait encore en Suisse aucun vrai casino avec des jeux de table comme la roulette ou le black jack. Seule la nouvelle loi a rendu possible l'exploitation des « Grands jeux ». L'activité principale de la CFMJ fut dès lors dans un premier temps d'examiner et d'évaluer les demandes de concession. Dans ce cadre la bonne réputation et la garantie d'une activité irréprochable ainsi que l'origine des fonds à disposition ont été minutieusement examinés. Il a donc été largement tenu compte du danger d'instrumentalisation des casinos aux fins de blanchiment. A la fin du mois de juin 2002, le premier casino titulaire d'une concession définitive a ouvert ses portes. A la fin 2003, 20 maisons de jeu seront en exercice. L'activité principale de la CFMJ consiste désormais en la surveillance des maisons de jeu.

4.1.2 Tâches

La CFMJ a le mandat de veiller à ce que les dispositions de la loi soient respectées par les établissements soumis à sa surveillance. Le mandat général se rapporte en particulier aux aspects suivants:

- Contrôle de la gestion et de l'exploitation des jeux par les casinos;
- Contrôle du respect par les casinos des obligations découlant de la loi sur le blanchiment d'argent;
- Contrôle de la mise en œuvre du programme de mesures de sécurité et du programme de mesures sociales.

Dans le programme de sécurité, le casino doit définir les mesures qu'il entend prendre pour garantir le respect de la loi sur le blanchiment d'argent. Le programme doit également expliquer comment les agissements et les opérations prohibés pourront être détectés à un stade précoce.

Le secrétariat de la CFMJ conduit lui-même les enquêtes pénales pour infraction à la loi sur les maisons de jeu. La commission est l'autorité de jugement. La loi sur le droit pénal administratif s'applique. Les procédures pénales sont surtout dirigées contre les jeux de hasard illégaux qui se déroulent en dehors des casinos.

5 Surveillance dans le domaine des casinos

5.1 Surveillance par la CFMJ

La CFMJ exerce une surveillance directe sur les casinos et effectue elle-même des contrôles sur place. Pour accomplir ses tâches, la commission peut confier des mandats spéciaux à l'organe de révision.

Les casinos sont tenus de faire contrôler leurs comptes annuels par un organe de révision économiquement et juridiquement indépendant. L'organe de révision établit à cette occasion un rapport explicatif qu'il remet à la CFMJ. Dans ce rapport, l'organe de révision doit se prononcer sur l'adéquation des mesures prises par les casinos pour prévenir la criminalité en général et, plus particulièrement, pour lutter contre le blanchiment d'argent.

De son côté, la CFMJ contrôlera également lors de ses inspections sur place si la loi sur le blanchiment d'argent et les dispositions de la loi sur les maisons de jeu sont respectées.

5.1.1 Palette des sanctions à disposition la CFMJ

Dans le cadre de son activité de surveillance, la CFMJ peut exiger des casinos, des entreprises de fabrication et de commercialisation des installations de jeu ainsi que de leurs organes de révision, toutes les informations et documents nécessaires. En cas d'infractions à la loi sur les maisons de jeu

ou d'irrégularités d'autre ordre, la commission ordonne les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal ou à la suppression de l'irrégularité. Pendant la durée de l'enquête, elle peut prendre des mesures provisionnelles et, notamment, suspendre la concession. Dans les cas graves, la procédure peut aboutir à la suspension ou au retrait de la concession.

5.2 La CFMJ autorité de surveillance instituée par une loi spéciale dans le domaine du blanchiment d'argent.

La loi sur le blanchiment d'argent assigne aux autorités de surveillance instituées par une loi spéciale la tâche de préciser à l'intention des intermédiaires financiers qui leur sont soumis les obligations de diligence. Dans ce contexte, il doit être tenu compte de la réglementation des obligations de diligence par autorégulation.

Depuis 1999, il existe un organisme d'autorégulation mis en place par la Fédération suisse des casinos (OAR FSC). Eu égard aux concessions définitives, les règles de l'OAR ont fait l'objet d'une révision totale. A cette occasion, une attention toute particulière fût portée à ce que le règlement, l'organisation ainsi que les concepts de contrôle et de formation correspondent aux standards des OAR reconnus par l'Autorité de contrôle. Dans ce cadre, l'OAR a établi un dialogue constant avec la CFMJ. En juin 2002, la commission s'est déclarée d'accord avec le règlement de l'OAR FSC, qu'elle considère comme un standard minimal dans le cadre de sa surveillance directe.



Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent: organisation, rôle et activité

1 Organisation du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)

1.1 Création du MROS en 1998

La loi sur le blanchiment, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998, a instauré pour la première fois en droit suisse l'obligation de communiquer¹ dérivant du droit de communication prévu par le Code pénal suisse². Alors que ce dernier invitait les intermédiaires financiers à dénoncer aux autorités de poursuite pénale les indices fondant le soupçon de blanchiment, la nouvelle loi sur le blanchiment d'argent de 1997 obligea, sous peine de droit, les intermédiaires financiers à communiquer au MROS (Money Laundering Reporting Office Switzerland) les soupçons fondés de blanchiment.

Composé dès l'origine de spécialistes du monde de la finance au nombre de quatre, le MROS comporte aujourd'hui un effectif de 8 personnes. Considérant l'augmentation substantielle du nombre de communications (voir ci-après ch. 6), ainsi que la diversité des intermédiaires financiers soumis à l'obligation de communiquer, le MROS s'est progressivement adjoint les services de spécialistes en provenance des autorités de poursuite pénale, de la banque, des assurances et des professions juridiques.

Le MROS est intégré dans la division des services de l'Office fédéral de la police, Département fédéral de justice et police. Ce rattachement ne lui confère pas le statut d'autorité de poursuite pénale, ni celui de police, mais lui assure l'indépendance voulue par le législateur.

¹ Art. 9 LBA.

² Art. 305^{ter} CP, entré en vigueur le 1^{er} août 1994.

Cette configuration le désigne comme autorité administrative dont le rôle consiste à agir comme plaque tournante entre les intermédiaires financiers et les autorités de poursuite pénale.

1.2 Les trois piliers de la lutte contre le blanchiment d'argent au sein de l'Office fédéral de la police

Avec la mise en vigueur au 1^{er} janvier 2002 des nouvelles compétences de la Confédération en matière de criminalité économique, de criminalité organisée et de blanchiment d'argent, l'Office fédéral de la police s'est structuré en trois piliers distincts:

- le Bureau de communication (MROS),
- la police judiciaire fédérale, division blanchiment d'argent,
- le service d'analyse et de prévention.

La police judiciaire fédérale, division blanchiment d'argent, organisée en 4 commissariats comprenant un effectif global de 35 personnes, est chargée des enquêtes en matière de blanchiment d'argent sous la direction du Ministère public de la Confédération.

Quant au service d'analyse et de prévention existant avant le 1^{er} janvier 2002, il s'est doté de spécialistes en criminologie dont l'activité consiste à étudier le phénomène du blanchiment d'argent et établir des typologies à l'intention de l'ensemble des autorités de lutte contre le blanchiment d'argent.

2 Le traitement des communications dans les cinq jours

2.1 Déroulement chronologique

Par souci d'efficacité et de rapidité, les intermédiaires financiers disposent d'un formulaire électronique disponible sur le site internet du MROS³. L'utilisation de ce formulaire est impérative car il permet de traiter intégralement une communication sans avoir à requérir des intermédiaires financiers des compléments d'informations. La correspondance est échangée au moyen du fax confirmé par courrier.

Le traitement d'une communication est conditionné par le délai extrêmement limité posé par la loi⁴. En effet, celle-ci statue que l'intermédiaire financier a l'obligation de bloquer les fonds faisant l'objet de la communication dès l'envoi de celle-ci au MROS. A l'échéance du délai de cinq jours, l'intermédiaire financier est autorisé à libérer les fonds en l'absence de blocage judiciaire.

³ www.admin.ch/bap.

⁴ Art. 10 LBA.

Cela implique que le MROS assure le traitement de la communication, c'est à dire prene la décision, le cas échéant, de faire suivre celle-ci à l'autorité de poursuite pénale dans un délai convenable (entre trois et quatre jours). Cette dernière procède à son tour à un examen sommaire du dossier et notifie à l'intermédiaire financier un éventuel blocage judiciaire des fonds.

Il s'agit là d'un impératif qui conditionne le déroulement de l'ensemble des opérations mais qui illustre également le caractère efficace du dispositif suisse anti-blanchiment.

Les opérations de traitement d'une communication commencent par une recherche, entre autres, dans les banques de données suivantes:

- VOSTRA casier judiciaire
- RIPOL personnes recherchées
- AUPER dossiers de l'assistance judiciaire internationale
- JANUS criminalité organisée

aux fins de vérifier si les personnes et sociétés désignées dans la communication de l'intermédiaire financier sont signalées. Dans la mesure utile, le MROS consulte également des banques de données publiques telles que Reuters, Dun & Bradstreet.

Toutes les communications sont saisies dans une banque de données spécifique gérée par le MROS sous la désignation GEWA, de même que les demandes d'informations adressées au MROS par ses homologues étranger⁵. Les jugements rendus par les autorités nationales en matière de blanchiment sont également saisis dans GEWA.

Dans la mesure où la communication renferme un ou plusieurs points de rattachement à l'étranger, soit par exemple la nationalité de personnes ou de sociétés impliquées ou des faits survenus à l'étranger en relation avec le blanchiment d'argent, le MROS, en qualité de membre du réseau Egmont⁶, a le moyen d'interroger ses homologues étrangers.

2.2 Le soupçon fondé

L'une des caractéristiques principales du droit suisse en matière de blanchiment d'argent est l'exigence de l'existence d'un soupçon fondé de blanchiment⁷ comme condition pour la mise en œuvre de la procédure pénale au moyen de la communication au MROS.

Cette exigence est réalisée soit directement au niveau des éléments contenus dans la communication de l'intermédiaire financier, soit

⁵ Voir ci-après ch. 3.

⁶ Voir ci-après ch. 3.

⁷ Art.9 LBA.

ultérieurement au moyen des résultats obtenus par le MROS dans l'analyse et la consultation des banques de données, soit enfin elle peut résulter des deux à la fois.

La notion de soupçon fondé étant un concept juridique indéfini, son interprétation doit être laissée aux autorités de poursuite pénale. C'est pourquoi le MROS fondera sa décision de transmettre une communication sur l'analyse et la réunion d'un faisceau d'indices, laissant aux autorités de poursuite pénale le soin d'établir les preuves formelles du blanchiment. En cas de doute, la décision de transmettre l'emportera sur le classement de l'affaire.

2.3 Classement de la communication

Dans la mesure où la communication, l'analyse et les recherches du MROS ne parviennent pas à fonder le soupçon, la communication sera classée après avoir été saisie dans la banque de données GEWA (environ 20% des communications). Cette saisie de tous les éléments constitutifs d'une communication classée est importante car elle permettra, le cas échéant, de reconsidérer cette décision et de ressortir l'affaire si des éléments nouveaux apparaissent plus tard, à l'occasion d'une autre affaire ou lors de la réception d'un renseignement émanant d'une quelconque autorité.

2.4 Transmission aux autorités de poursuite pénale

Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles compétences en faveur de la Confédération en matière de blanchiment d'argent et de criminalité organisée⁸, le MROS transmet au Ministère public environ 40% des communications qui lui sont adressées. Auparavant, toutes les communications étaient transmises aux autorités de poursuite pénale des cantons, en vertu des règles sur le for.

La mise en œuvre des divers critères d'attribution des compétences fait l'objet de rencontres périodiques entre le MROS et le Ministère public.

Il est important de préciser que dans la mesure où la compétence d'une autorité saisie par le MROS devait être niée par la suite, cette autorité a néanmoins le devoir de prendre les premières mesures conservatoires, notamment le blocage judiciaire des fonds, avant de se dessaisir de l'affaire.

⁸ Art. 340^{bis} CP, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2002.

3 Le MROS: Financial Intelligence Unit (FIU)

Comme il a été relevé plus haut, le phénomène du blanchiment d'argent en Suisse, compte tenu de l'importance internationale de la place financière de celle-ci, comporte souvent un aspect transfrontière. C'est pourquoi le MROS, en tant que Financial Intelligence Unit (FIU) suisse, doit pouvoir coopérer avec ses homologues étrangers. Le législateur a prévu une base légale ad hoc⁹.

Les FIU nationaux sont réunis au sein d'un organisme international, le Groupe Egmont comportant 82 membres. Le MROS représente la Suisse dans ce groupe et prend part aux réunions plénières, de même qu'à des groupes de travail spécifiques¹⁰.

La nature des renseignements transmis au moyen de ce réseau protégé relève exclusivement du blanchiment d'argent et la divulgation des informations échangées ne peut avoir lieu qu'avec l'accord exprès du FIU qui a délivré l'information. Ce moyen d'information privilégié a permis au MROS de répondre en 2002 à des demandes de FIU étrangers concernant environ un millier de personnes et sociétés. Ce réseau d'information est primordial pour l'accomplissement du travail du MROS et son étendue ne cesse de croître au fur et à mesure que de nouveaux Etats se joignent à la lutte contre le blanchiment d'argent en créant leur propre FIU.

4 Typologies du blanchiment d'argent

4.1 Typologies nationales

Les autorités judiciaires doivent annoncer au MROS toutes les procédures (ouverture de l'instruction, jugements, non-lieux) en rapport avec le blanchiment d'argent et la criminalité organisée¹¹.

Ces informations sont saisies dans la banque de données GEWA et permettent ainsi au MROS de disposer d'une vue d'ensemble du phénomène du blanchiment d'argent en Suisse.

Actuellement le MROS a entrepris, avec les autorités judiciaires cantonales, une mise à jour de ces données, afin d'être en mesure de livrer une situation complète des jugements et des procédures en cours.

⁹ Art. 32 LBA.

¹⁰ Tels le legal working group et le "outreach working group".

¹¹ Art. 29 al. 2 LBA.

4.2 Typologies internationales

En qualité de membre du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), la Suisse participe entre autres aux exercices annuels de typologie du groupe de travail du même nom. Membre de la délégation suisse auprès du GAFI, le MROS participe activement à l'élaboration de typologies issues de ses propres expériences et accède par là-même aux contributions des autres membres en matière de typologie du blanchiment d'argent.

5 Le MROS et le phénomène du terrorisme

L'obligation de communiquer vise, outre les valeurs issues d'un crime, également celles sur lesquelles une organisation criminelle¹² ou terroriste exerce un pouvoir de disposition.

Ainsi, au moment des événements du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, la Suisse disposait-elle déjà des bases légales obligeant les intermédiaires financiers à communiquer au MROS l'existence de biens détenus par des terroristes ou devant servir au financement du terrorisme.

Considérant le fait qu'une procédure pénale avait été ouverte par le Ministère public dans le cadre de ces attentats, toutes les communications des intermédiaires financiers ont été transmises à cette autorité.

En 2001 les intermédiaires financiers ont adressé 95 communications en relation avec le phénomène du financement du terrorisme et bloqué 37 millions de francs. En 2002, les communications étaient au nombre de 15 pour 1,6 millions de francs bloqués.

6 Evolution, tendances

6.1 Volume des communications

Alors qu'au cours des premières années d'activité du MROS la progression du nombre de communications s'exprimait en valeurs proches de 5% d'une année à l'autre, depuis 2001 une progression significative s'est manifestée:

- | | |
|--------|----------------------------|
| – 1999 | 303 communications |
| – 2000 | 311 communications |
| – 2001 | 417 communications (+34%). |
| – 2002 | 652 communications (+56%) |

L'évolution jusqu'au 31.08.03 laisse entrevoir une nouvelle progression du nombre de communications avoisinant les 50% par rapport à l'année 2002.

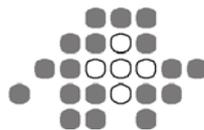
¹² Art. 260^{ter} ch. 1 CP.

6.2 Secteurs bancaire et non-bancaire

Bien que le secteur bancaire ait augmenté le nombre de communications en 2002, pour la première fois depuis l'existence du MROS, les communications des intermédiaires financiers non bancaires (58%) ont dépassé celles du secteur bancaire (42%).

Cette évolution est due à un renforcement de la pratique en matière de communication des intermédiaires financiers qui fournissent des prestations dans le domaine du trafic international des paiements.

Cette constatation permet d'affirmer que, par opposition aux banques dont l'expérience en matière de lutte contre le blanchiment d'argent remonte à plus de 20 ans, les intermédiaires financiers non-bancaires assimilent progressivement les normes anti-blanchiment. Leur participation croissante à la mise en œuvre de loi sur le blanchiment peut être considérée comme tout à fait réjouissante.



Données statistiques¹

Organismes d'autorégulations (OAR) reconnus par l'Autorité de contrôle: 12, dont 7 spécifiques à des domaines déterminés, 3 généraux, l'OAR Poste et l'OAR CFF.

Intermédiaires financiers affiliés / autorisés dans le secteur non bancaire:

– Rattachés à un OAR (au 31.08.03):	5884
– Autorisés par l'Autorité de contrôle:	221
– Procédures d'autorisation en cours auprès de l'Autorité de contrôle:	96

Répartition estimative des intermédiaires financiers par branche²:

– Gestionnaires de fortune:	43%
– Activités fiduciaires:	29%
– Avocats et notaires:	20%
– Activités de change:	2%
– Transfer de fonds:	3%
– Distributeurs de fonds de placement :	7%
– Autres:	4%

Liquidations par l'Autorité de contrôle d'intermédiaires financiers actifs illégalement en 2003: 3

Sociétés de révision LBA accrédités par l'Autorité de contrôle: 97

Révisions effectuées par l'Autorité de contrôle :

– Révisions d'OAR:	7
– Révisions par la surveillance du marché:	8
– Révisions d'intermédiaires financiers directement soumis:	21
– Révisions au cours de la procédure de l'autorisation:	10

Personnel: 25 postes à plein temps, tous pourvus.

¹ Si rien d'autre n'est mentionné, les nombres indiquent l'état au 30 septembre 2003.

² Comme un intermédiaire financier peut être actif dans plusieurs secteurs, le total dépasse 100%.



CFB: données statistiques

Nombre d'intermédiaires financiers soumis à la surveillance LBA de la CFB (source: rapport de gestion CFB 2002):

- Établissements bancaires: 368 (377)
- Négociants en valeurs mobilières: 82 (77)
- Directions de fonds de placement: 48 (47)

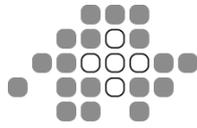
Valeur totale des **placements fiduciaires auprès de banques en Suisse** (source: Die Banken in der Schweiz 2002, édité par la Banque nationale suisse, p. 38): CHF 339,4 milliards (en 2001: 407,2 milliards).

Nombre total de **comptes d'épargne auprès des banques en Suisse** (source: Die Banken in der Schweiz 2002, Table 20.4 et 20.5, Banque nationale suisse): 14,584 millions qui correspondent à une valeur de CHF 236 milliards.

Nombre total de **comptes de placement détenus par la clientèle en Suisse** (source Die Banken in der Schweiz 2002, Table 21.2, Banque nationale suisse): 4,939 millions qui correspondent à une valeur de CHF 80 milliards.

Nombre total des **collaborateurs du Secrétariat de la CFB** au 1^{er} septembre 2003: 134 (au 1^{er} septembre 2002: 123), dont environ 46 personnes impliquées dans la surveillance anti-blanchiment.

Effectif du **personnel dans les banques en Suisse** (source: Die Banken in der Schweiz 2002, Table 52, Banque nationale suisse): 104'527 (en 2001: 106'871).



Données statistiques du secteur des assurances

Le contrôle dans le secteur des assurances

Sur un volume de primes total de 51 milliards de francs, 34 milliards sont dévolus à l'assurance-vie. Et plus de 20 milliards de francs relèvent de la surveillance en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

En 2002, 26 compagnies proposaient des assurances-vie en Suisse (dont 2 domiciliées à l'étranger). En matière de lutte contre le blanchiment d'argent, l'OFAP surveille directement 3 compagnies. Les autres sont surveillées par l'organisme d'autorégulation de l'Association Suisse d'Assurances (OAR-ASA).

OAR-ASA

Information

L'obligation d'information réglementaire des membres sert à vérifier si les compagnies affiliées respectent leurs obligations de diligence. Toutes les compagnies affiliées ont rempli leur obligation d'information en 2002.

Statistiques

En 2002, les services spécialisés des compagnies ont reçu 404 communiqués (année précédente : 121) dans l'esprit du § 9, alinéa 3 du règlement OAR (communiqués de collaborateurs des compagnies relatifs à des irrégularités).

Dans 171 cas (2001 : 64), ces services ont dû procéder à des enquêtes approfondies en raison de situations douteuses, en application de l'article 6 LBA. En tout, 9 annonces (2001 : 6) ont été envoyées au MROS.

Données statistiques

Nombre de collaborateurs du Secrétariat de la CFMJ en 2003	35
Nombre de maisons de jeu fin 2003	20
Nombre de sociétés de révision «reconnues»	5
Nombre de réviseurs «reconnues»	15
Produit brut des jeux en 2002 (en mio CHF)	297
Impôt sur les maisons de jeu en 2002 (en mio CHF)	122
Nombre de collaborateurs des maisons de jeu en 2003 (environ)	1'500
Nombre d'identifications LBA	1'634
Nombre de communications au MROS en 2002	4

Statistiques 2002 du MROS (2001)

Nombre de communications	652 (417)
Dont transmises aux autorités judiciaires	515 (380)

Types d'intermédiaires financiers:

Banques	271 (255)
Trafic des paiements	280 (55)
Fiduciaires	42 (33)
Conseillers en placement, gestionnaires de fortune	24 (38)
Assurances	9 (6)
Avocats	12 (9)
Instituts de change	1 (2)
Entreprises de cartes de crédit	1 (7)
Casinos	4 (8)
Autres	8 (4)

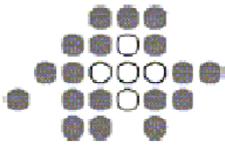
Montant total (en CHF) des valeurs patrimoniales concernées par des communications:	666 mio (2,7 mia)
--	-------------------

Provenance géographique des communications:

Zürich	47% (32%)
Genève	19% (32%)
Berne	14% (15%)
Tessin	7% (9%)
Autres	13% (12%)

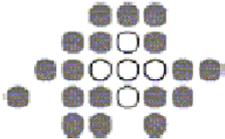
Liens Internet

BRI	e	www.bis.org
OFAP	d,f,i,e	www.bpv.admin.ch
CFB	d,f,e	www.ebk.admin.ch
Autorités fédérales	d,f,i,e	www.admin.ch
CFMJ	d,f,i,e	www.esbk.admin.ch
UE	d,f,i,e	www.europa.eu.int
GAFI	f,e	www.fatf-gafi.org
FMI	d,f,e	www.imf.org
Autorité de contrôle	d,f,i,e	www.gwg.admin.ch
MROS	d,f,i,e	www.bap.admin.ch/d/themen/geld/i_index.htm
ASB	d,f,e	www.swissbanking.org
RS	d,f,i	www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html



Eidg. Finanzverwaltung EFV
Adm. fédérale des finances AFF
Amm. federale delle finanze AFF
Adm. federala da finanzas AFF

Bundesgasse 3
3003 Berne
Tél.: +41 31 322 60 11
Fax: +41 31 322 61 87
<http://www.efv.admin.ch>



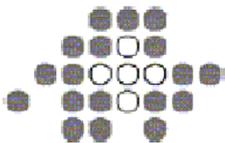
Kontrollstelle GwG
Autorité de contrôle LBA
Autorità di controllo LRD

Christoffelgasse 5
3003 Berne
Tél.: +41 31 323 39 94
Fax: +41 31 323 52 61
<http://www.gwg.admin.ch>



Eidgenössische Bankenkommision EBK
Commission fédérale des banques CFB
Commissione federale delle banche CFB
Swiss Federal Banking Commission SFBC

Schwanengasse 12
Case postale
3001 Berne
Tél.: +41 31 322 69 11
Fax: +41 31 322 69 26
<http://www.ebk.admin.ch>



Bundesamt für Privatversicherungen BPV
Office fédéral des assurances privées OFAP
Ufficio federale delle assicurazioni private UFAP
Federal Office of Private Insurance FOPI

Friedheimweg 14
3003 Berne
Tél.: +41 31 322 79 11
Fax: +41 31 323 71 56
<http://www.bpv.admin.ch>



Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK
Commission fédérale des maisons de jeu CFMJ
Commissione federale delle case da gioco CFCG
Swiss Federal Gaming Board SFGB

Eigerplatz 1
3003 Berne
Tél.: +41 31 323 12 04
Fax: +41 31 323 12 06
<http://www.esbk.admin.ch>



fedpol.ch
Money Laundering Reporting Office
Switzerland (MROS)

Office fédéral de la police
Nussbaumstrasse 29
3003 Berne
Tél.: +41 31 323 40 40
Fax: +41 31 323 39 39
<http://www.fedpol.ch>