

Rapport annuel 2005

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

Editeur
Autorité de contrôle en matière de lutte
contre le blanchiment d'argent
3003 Berne

info@gwg.admin.ch
www.gwg.admin.ch

Dina Beti
Cheffe

Judith Schmidt
Suppléante de la cheffe

Reinhard Moeri
Chef de section Surveillance du marché

Philippe Fleury
Chef de section IFDS

Stephan Stadler
Chef de section OAR

Philippe Jurt
Chef de section Révision

Table des matières

Table des matières	1
Liste des abréviations	2
Résumé	3
1 Introduction	6
2 Bases juridiques	7
2.1 Taxe de surveillance	7
2.1.1 Comptabilité analytique	7
2.1.2 Ordonnance sur les émoluments	7
2.2 Nouvelle ordonnance de l'Autorité de contrôle sur le traitement des données	9
2.3 Opérations de crédit et ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel	9
3 Relations avec les organismes d'autorégulation	10
3.1 Modifications de règlement	10
3.1.1 Concept de révision basé sur les risques	10
3.1.2 Obligation de communiquer malgré le droit de refuser de témoigner	10
3.1.3 Dispense de déclaration relative à l'ayant droit économique	11
3.2 Cessation de l'activité d'OAR de la Chambre fiduciaire suisse	11
3.3 Révision des OAR	12
3.4 Coûts liés à l'examen du rapport annuel	12
3.5 Conférence de coordination	13
3.6 Participation au Forum OAR-LBA	13
3.7 Entretiens de coordination	13
4 Intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle	14
4.1 Tendances	14
4.2 Mise en œuvre de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent	14
4.2.1 Critères de détection des relations d'affaires et des transactions présentant un risque accru	14
4.3 Mesures	15
4.4 Refus de requêtes en autorisation	16
4.5 Retraits d'autorisation	16
5 Surveillance du marché	18
5.1 Tendances	18
5.2 Analyse statistique de la surveillance du marché	18
5.3 Projet «Zoom»	19
5.4 Projet «Rencontre»	19
5.5 Anciens membres de l'OAR de la Chambre fiduciaire	20

6 Révision	21
6.1 Cycle de révision basé sur les risques pour les IFDS	21
6.2 Nouveaux critères d'accréditation ...	21
6.3 Remaniement du concept de révision et enseignements tirés des nouveaux documents de travail	22
7 Coordination avec d'autres autorités	23
7.1 Coordination entre autorités	23
7.2 Projets législatifs d'autres autorités de la Confédération	23
7.2.1 LFINMA	23
7.2.2 Loi sur la surveillance des assurances et intermédiaires d'assurance	24
7.2.3 Distributeurs de fonds de placement	24
8 Collaboration internationale	26
8.1 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)	26
8.1.1 Evaluation de la Suisse	27
8.2 Mesures dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme	27
9 Relations publiques	29
9.1 Séminaire concernant les questions d'assujettissement	29
10 Organisation interne	30
10.1 Personnel	30
11 Statistiques	31
11.1 Autorité de contrôle	31
11.1.1 Décisions	31
11.1.2 Dénonciations pénales	31
11.1.3 Révisions effectuées par l'Autorité de contrôle	31
11.1.4 Etablissements et institutions assujettis	31
11.1.5 Recours	31
11.2 OAR	31
11.2.1 Intermédiaires financiers affiliés	31
11.2.2 Sanctions	31
11.2.3 Répartition en pourcentage selon le secteur d'activité des intermédiaires financiers directement soumis et ceux affiliés auprès d'un OAR	32

Liste des abréviations		OBA AdC	Ordonnance du 10 octobre 2003 de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent concernant les obligations des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis (Ordonnance de l'AdC sur le blanchiment d'argent; RS 955.16)
CFB	Commission fédérale des banques		
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations; RS 220)		
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)	ODon AdC LBA	Ordonnance du 1 ^{er} juillet 2005 de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent concernant le traitement des données (Ordonnance AdC LBA sur le traitement des données; RS 955.033.1)
DFF	Département fédéral des finances		
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers		
FMI	Fonds monétaire international	OE AdC	Ordonnance du 26 octobre 2005 sur la taxe de surveillance et les émoluments de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (Ordonnance sur les émoluments AdC; RS 955.033.2)
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux		
IFDS	Intermédiaires financiers directement soumis		
LB	Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (Loi sur les banques; RS 952.0)	OFAP	Office fédéral des assurances privées
LBA	Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (Loi sur le blanchiment d'argent; RS 955.0)	ONU	Organisation des Nations Unies
		PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)
LFINMA	Projet de loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers	seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
LSA	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la surveillance des entreprises d'assurance privées (Loi sur la surveillance des assurances; RS 961.01)		
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent selon l'art. 23 LBA (Money Laundering Reporting Office Switzerland)		
OAP-LBA	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 (RS 955.20)		
OAR	Organisme(s) d'autorégulation reconnu(s) selon l'art. 24 LBA		

Résumé

Bases juridiques

Le Conseil fédéral a adopté le 26 octobre 2005 l'ordonnance sur la taxe de surveillance et les émoluments de l'Autorité de contrôle. Cette ordonnance régit la taxe de surveillance due annuellement par les intermédiaires financiers du secteur non bancaire. La taxe de surveillance sert à financer tous les frais de l'Autorité de contrôle, y compris les coûts de fonctionnement général, qui ne sont pas couverts par des émoluments de procédure. Pour la majorité des membres des OAR qui s'acquittent déjà de contributions annuelles, la taxe de surveillance n'aura pas de conséquences financières notables. En outre, la taxe de surveillance mettra un terme à l'avantage concurrentiel dont jouissait l'Autorité de contrôle du fait qu'un assujettissement direct à sa surveillance n'engendrait aucune contribution annuelle. Désormais, les intermédiaires financiers du secteur non bancaire paieront des cotisations annuelles d'un montant comparable, quel que soit leur organe de surveillance.

L'Autorité de contrôle avait entrepris la révision de son ordonnance sur le registre en 2004. La nouvelle ordonnance sur le traitement des données est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2005. La révision a porté essentiellement sur des aspects structurels et formels.

Suite à de nombreuses critiques émanant des milieux politiques et économiques, l'Autorité de contrôle a reconsidéré sa pratique d'assujettissement des opérations de crédit au sens de l'art. 2 al. 3 let. a LBA. Une attention particulière a été accordée à la problématique du financement des PME. Ces travaux ont nécessité beaucoup de temps et n'ont pas pu être achevés pour la fin de l'année 2005.

Organismes d'autorégulation

En 2005, divers OAR ont introduit des concepts de révision basés sur les risques. Selon les dispositions de la loi sur le blanchiment d'argent, les OAR doivent s'assurer que les intermédiaires financiers qui leur sont affiliés respectent leurs obligations légales et réglementaires. La nature et la fréquence de ces contrôles ne sont pas réglementées. Un contrôle régulier des intermédiaires financiers affiliés permet de détecter dans un délai raisonnable les manquements de ces derniers aux obligations de diligence et de prendre les mesures qui s'imposent. Une révision annuelle des intermédiaires financiers dont les relations d'affaires sont établies de longue date et pré-

sentent peu de risques s'avère toutefois excessive. Forte de cette constatation et de son expérience, l'Autorité de contrôle a décidé de déroger au principe de la révision annuelle et d'autoriser sous certaines conditions un cycle de révision pluriannuel basé sur les risques.

Par ailleurs, l'Autorité de contrôle a été appelée à déterminer, dans le cadre de la révision du règlement d'un OAR, si un OAR peut libérer ses membres de l'obligation de communiquer inscrite à l'art. 9 LBA lorsque l'intermédiaire financier pourrait se prévaloir du refus de témoigner en raison d'un lien de parenté dans le cadre d'une éventuelle procédure pénale future. L'Autorité de contrôle a confirmé l'existence d'une obligation de communiquer dans ce cas également. Cette décision a toutefois fait l'objet d'un recours et n'est donc pas encore exécutoire.

La Chambre fiduciaire a mis un terme définitif à son activité d'OAR le 31 décembre 2004. L'Autorité de contrôle attachait une grande importance à ce que les quelque 400 membres de la Chambre fiduciaire continuent après cette date d'être surveillés, soit par le biais de l'affiliation à un autre OAR, soit par une surveillance directe de l'Autorité de contrôle. Cet objectif a pu être atteint en 2005 grâce au soutien actif de plusieurs OAR.

Les révisions menées en 2005 auprès de la plupart des OAR se sont révélées positives. Chez certains OAR, la mise en œuvre de l'obligation incombant aux intermédiaires financiers de fixer des critères de risque pour leurs relations d'affaires, qui est inscrite dans les règlements et concepts de révision, a nécessité des informations et un soutien supplémentaires. En collaboration avec les OAR concernés, l'Autorité de contrôle veillera en outre à continuer d'améliorer la valeur informative des rapports de révision.

Intermédiaires financiers directement soumis

Le nombre de demandes d'autorisation est resté stable par rapport aux années précédentes. Dans le cadre de son activité de surveillance, l'Autorité de contrôle a mis l'accent sur l'application correcte des dispositions concernant les relations d'affaires et les transactions présentant des risques accrus.

En général, l'application de la nouvelle ordonnance sur le blanchiment d'argent entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 s'avère très positive. La mise en œuvre et le respect, de la part des intermédiaires financiers, des dispositions de

l'ordonnance sur le blanchiment d'argent ont été dans l'ensemble tout à fait satisfaisants. Seule l'application des dispositions obligeant les IFDS à fixer des catégories de risques a posé certains problèmes à plusieurs intermédiaires financiers lors de la mise en pratique.

En 2005, l'Autorité de contrôle a constaté quelques cas isolés d'infractions graves à la loi sur le blanchiment d'argent par des IFDS. En effet, la plupart des manquements relevés dans l'application de la loi sur le blanchiment d'argent ne portaient que sur des aspects matériels mineurs ou des aspects de nature purement formelle. Une grande partie des manquements constatés en 2005 concernaient la mise en œuvre correcte et complète de la catégorisation des risques.

L'Autorité de contrôle a également dû refuser quelques demandes en octroi d'une autorisation d'exercer une activité en tant qu'intermédiaire financier. Les refus prononcés par l'Autorité de contrôle découlaient d'une part du fait que les requérants n'étaient pas en mesure de prouver qu'ils garantissaient, par leurs directives internes et leur organisation, le respect des obligations prévues par la loi sur le blanchiment d'argent. D'autre part, l'autorisation d'exercer a été refusée, dans un autre cas, parce que la requérante n'avait pas fourni à l'Autorité de contrôle les informations et documents nécessaires à l'examen de la demande, malgré plusieurs rappels.

En outre, l'Autorité de contrôle a été contrainte de retirer à trois intermédiaires financiers leur autorisation d'exercer. Les violations des obligations de diligence et les manquements constatés en matière d'organisation et de personnel auprès des intermédiaires financiers concernés étaient si graves que le respect des conditions d'autorisation ne pouvait plus être garanti.

Surveillance du marché

En 2005, l'Autorité de contrôle a concentré son activité de surveillance du marché sur le traitement des renseignements fournis par des sources externes. Elle a nettement diminué ses propres activités de recherche par rapport à l'année précédente en ce qui concerne les cas conduisant à l'ouverture immédiate d'une procédure.

Une analyse géographique des sources de renseignements externes en 2005 a mis en évidence l'existence de certains «trous noirs» sur la carte de la place financière suisse, d'où seules très peu d'informations parviennent à l'Autorité de contrôle sur des activités d'inter-

médiation financière. Forte de cette constatation, l'Autorité de contrôle a entrepris des travaux préparatoires intensifs de recherche dans le cadre du projet «Zoom», dans le but de lancer en 2006 des procédures de surveillance du marché ciblées et concertées.

Au cours des années 2003 et 2004, l'Autorité de contrôle avait organisé diverses séances d'information avec les autorités judiciaires cantonales, qui avaient rencontré partout un excellent accueil. Dans le même esprit, l'Autorité de contrôle a lancé le projet «Rencontre» au second semestre 2005, qui se poursuivra en 2006. Ce projet permet à l'Autorité de contrôle d'entrer en contact avec d'autres autorités fédérales avec lesquelles il existe des interactions régulières dans le domaine de la surveillance du marché.

Suite à la cessation d'activité d'OAR de la Chambre fiduciaire, il a fallu aussi s'assurer que tous les anciens membres de cet OAR qui continuaient d'exercer une activité d'intermédiation financière à titre professionnel soient affiliés à un nouvel OAR ou disposent d'une autorisation d'exercer délivrée par l'Autorité de contrôle ou la CFB au terme du délai de carence fixé au 28 février 2005.

Révision

Au début de l'année 2005, l'Autorité de contrôle a décidé d'instaurer pour les IFDS un cycle de révision basé sur les risques. Les intermédiaires financiers qui remplissent certaines conditions et présentent, de par la nature de leurs services et de la structure de leur clientèle, un faible risque de blanchiment d'argent et de révision, peuvent prétendre à un cycle de révision pluriannuel.

Un nouveau critère d'accréditation a été introduit à fin 2004 afin de garantir le contrôle de la qualité des travaux fournis par les sociétés de révision ainsi que l'échange d'informations entre les réviseurs et l'Autorité de contrôle. Les sociétés de révision ne peuvent désormais obtenir ou conserver leur accréditation que si elles disposent d'au moins un mandat auprès d'un IFDS.

Les documents de travail remaniés en 2004, qui tiennent compte des expériences de ces dernières années et servent à documenter les constatations faites lors des révisions, correspondent aux besoins du marché. Lors du contrôle des rapports de révision LBA fournis par les réviseurs et de la déclaration d'intégralité des intermédiaires financiers, l'Autorité de contrôle a constaté une nette amé-

lioration de la valeur informative des documents remis.

Coordination avec d'autres autorités

En 2005 également, les autorités de surveillance instituées par des lois spéciales ainsi que l'Autorité de contrôle, le MROS, le Ministère public de la Confédération et le Service d'analyse et de prévention de l'Office fédéral de la police se sont rencontrés régulièrement à l'occasion de séances de coordination et ont échangé de précieuses informations.

Le groupe de travail interne à l'administration mandaté par le Conseil fédéral a revu en 2005 le projet de nouvelle loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers. L'Autorité de contrôle était aussi représentée dans ce groupe de travail, aux côtés de la CFB et de l'OFAP. Outre le projet de nouvelle loi, quelques nouveautés matérielles ont été proposées en relation avec la loi sur le blanchiment d'argent, notamment en ce qui concerne les contrôles effectués auprès des IFDS et l'échange d'informations avec les OAR.

Une révision partielle de l'art. 2 al. 2 let. c LBA a été entreprise dans le cadre de la révision de la loi sur la surveillance des assurances entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, afin d'intégrer les intermédiaires d'assurance dans la catégorie des intermédiaires financiers soumis à une autorité de surveillance instituée par une loi spéciale. Le Conseil fédéral a cependant suspendu l'entrée en vigueur de l'art. 2 al. 2 let. c LBA révisé, en raison de la procédure législative en cours visant à instaurer une surveillance intégrée des marchés financiers et à créer une autorité centralisée réunissant sous le même toit la CFB, l'OFAP et l'Autorité de contrôle. Cela signifie que les intermédiaires d'assurance continuent d'avoir besoin d'une autorisation de l'Autorité de contrôle ou d'une affiliation auprès d'un OAR pour les services d'intermédiation financière qu'ils fournissent à titre professionnel. En revanche, ils ne sont pas assujettis à la LBA pour leur activité de pure mise en contact.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a fixé au 1^{er} janvier 2006 l'entrée en vigueur de l'abrogation décidée par le Parlement de l'assujettissement des distributeurs de fonds de placement selon l'art. 2 al. 3 let. d LBA. Ainsi, les distributeurs de fonds de placement suisses et étrangers, ainsi que les représentants de fonds de placement étrangers qui proposent ou distribuent des parts de fonds de placement sans être soumis à une autorité de surveillance instituée par une loi spéciale ne sont plus assujettis à la

LBA depuis le 1^{er} janvier 2006, si cette activité était l'unique cause de leur assujettissement à la LBA.

Collaboration internationale

Pour la troisième fois, la Suisse a fait l'objet d'un examen par le GAFI en 2005. L'examen de cette année différait nettement des précédents de par sa profondeur. Il a permis non seulement aux experts mais aussi aux autorités suisses de dresser un panorama général du système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et d'en mesurer la conformité avec les normes internationales topiques. Les résultats de l'examen indiquent que la Suisse possède un dispositif complet et efficace, qui satisfait largement aux normes révisées du GAFI.

Comme lors des années précédentes, la Suisse a soutenu les efforts déployés à l'échelle internationale dans la lutte contre le terrorisme et son financement. Les autorités de surveillance ont transmis aux intermédiaires financiers des listes de noms de personnes et d'organisations susceptibles d'être impliquées dans des activités terroristes.

1 Introduction

L'Autorité de contrôle est l'autorité de surveillance des intermédiaires financiers du secteur non bancaire qui, à titre professionnel, acceptent, gardent en dépôt ou aident à placer ou à transférer des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers. Pour exercer leur activité, ces intermédiaires financiers doivent être affiliés à un OAR reconnu ou être au bénéfice d'une autorisation de l'Autorité de contrôle. La mission de l'Autorité de contrôle est de nature préventive et son activité de surveillance se restreint au respect des obligations de diligence prévues dans la loi sur le blanchiment d'argent.

Le présent rapport annuel est publié pour assurer une information complète, régulière et transparente sur l'activité de l'Autorité de contrôle.

2 Bases juridiques

2.1 Taxe de surveillance

2.1.1 Comptabilité analytique

La comptabilité analytique, qui servira de base à la perception de la taxe de surveillance et permettra d'imputer les coûts générés par les unités organisationnelles responsables en fonction des tâches effectivement assumées par celles-ci au sein de l'Autorité de contrôle, a été appliquée pour la première fois en 2005.

Il découle des coûts de l'Autorité de contrôle au 31 décembre 2005 que les unités organisationnelles génèrent les parts suivantes des coûts totaux de l'Autorité de contrôle:

- IFDS	26 %
- Direction et état-major	20 %
- OAR	19 %
- Surveillance du marché	16 %
- Administration	7 %
- Révision	4 %
- Collaboration internationale	6 %
- Législation	2 %

Il ressort de cette liste que les unités organisationnelles Administration, Révision, Collaboration internationale et Législation ne génèrent qu'une faible partie des coûts de l'Autorité de contrôle. Les unités organisationnelles Administration et Révision ont passablement réduit leurs charges en imputant à d'autres unités les tâches qu'elles ont accomplies pour elles. Les coûts des unités Collaboration internationale et Législation correspondent aux activités accomplies dans ce domaine, qui ne représentent globalement qu'une part restreinte. Il faut en outre souligner qu'en 2005, les unités Collaboration internationale et Législation ont été davantage mises à contribution qu'à l'accoutumée en raison de l'examen du GAFI (cf. ch. 8 ci-après), de la mise en œuvre de la taxe de surveillance (cf. ch. 2.1.2 ci-après) et de la collaboration dans le cadre de l'élaboration de la loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (cf. ch. 7.2.1 ci-après).

La répartition démontre que les coûts imputés aux unités organisationnelles IFDS et OAR représentent près de la moitié de la totalité des coûts.

Les coûts engendrés par l'unité organisationnelle Direction et état-major concernent d'une

part les tâches générales de direction (y compris la haute direction des unités OAR et IFDS) et d'autre part des activités relatives aux projets de l'Autorité de contrôle, telles que l'élaboration et la mise en exploitation d'une comptabilité analytique, la gestion financière ou l'extension des logiciels existants. Toutes les tâches liées aux questions d'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent, à la révision de l'ordonnance sur le traitement des données (cf. ch. 2.2 ci-après) et à la collaboration avec d'autres autorités fédérales (cf. ch. 7 ci-après) sont aussi imputées à cette unité organisationnelle.

L'ensemble des coûts de l'Autorité de contrôle est couvert par des émoluments pour les activités directement imputables et, dès 2006, par la perception d'une taxe de surveillance. En ce qui concerne les IFDS, une grande partie des coûts y relatifs peut être couverte par la perception d'émoluments pour les prestations fournies, car un grand nombre de tâches donnent lieu à une décision soumise à émoluments. Dans le cas des OAR, seule une part très restreinte des activités est directement imputable et couverte par le biais d'émoluments. Enfin, l'unité Direction et état-major ne prélève des émoluments que dans de très rares cas.

2.1.2 Ordonnance sur les émoluments

Une modification de l'art. 22 LBA a été adoptée dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003, afin de créer une base légale pour la perception d'une taxe de surveillance auprès des organismes contrôlés, à savoir les OAR et les IFDS. La taxe de surveillance sert à couvrir les coûts qui ne sont pas couverts par la perception d'émoluments.

Pour concrétiser cette nouvelle disposition légale, une ordonnance du Conseil fédéral a été élaborée par un groupe de travail dirigé par la cheffe de l'Autorité de contrôle, au sein duquel étaient aussi représentés les OAR et les IFDS (cf. Rapport annuel 2004 de l'Autorité de contrôle, ch. 2.1.2). Dans le cadre d'une procédure de consultation, l'Autorité de contrôle a invité au printemps 2005 toutes les parties concernées à prendre position sur la mise en œuvre de la taxe de surveillance. Tous les OAR, plusieurs IFDS et diverses associations économiques ont ainsi donné leur avis.

En référence à un avis de droit du Professeur Xavier Oberson établi à la demande du Forum OAR-LBA, tous les OAR et diverses associations économiques ont fait valoir que la taxe de surveillance au sens de l'art. 22 LBA constitue-

rait un impôt et nécessiterait par conséquent une base constitutionnelle explicite, en l'espèce inexistante. Partant, alors que le report, sur les OAR et les IFDS, des coûts de surveillance de l'Autorité de contrôle qui leur sont directement liés serait tout juste admissible, le report des coûts de fonctionnement général de l'Autorité de contrôle est contesté, car jugé contraire à la Constitution.

Pour financer des coûts de surveillance par une taxe, il faut que l'activité de l'autorité de surveillance puisse être imputée aux organismes contrôlés en tant que groupes, au sens d'une équivalence de groupe qualifiée. C'est le cas pour tous les frais de l'Autorité de contrôle. La taxe de surveillance n'est dès lors pas un impôt, mais une taxe causale autorisée.

Par conséquent, le Conseil fédéral a adopté le 26 octobre 2005 l'ordonnance sur la taxe de surveillance et les émoluments de l'Autorité de contrôle. Cette ordonnance présente les caractéristiques principales suivantes:

- Le système repose sur les trois unités d'imputation que sont les OAR, les IFDS et le fonctionnement général. Les deux premières unités d'imputation contiennent les coûts de l'Autorité de contrôle directement engendrés par la surveillance des OAR et des IFDS, mais qui ne peuvent être couverts par des émoluments de procédure à titre de prestations individuelles. L'unité d'imputation du fonctionnement général regroupe tous les autres coûts de l'Autorité de contrôle, notamment les coûts de surveillance du marché, les tâches d'état-major, en particulier l'interprétation de la loi et le traitement des questions liées à la protection des données, la participation à des travaux législatifs, la collaboration dans des affaires d'importance nationale ou internationale, ainsi que toutes les tâches d'administration et de direction ne pouvant être imputées à un domaine précis.
- Les coûts de fonctionnement général seront d'abord imputés au groupe des IFDS à hauteur de 25 %. Les 75 % restants seront ventilés entre le groupe des IFDS et celui des OAR au prorata du nombre d'unités de surveillance, ce qui revient, avec onze OAR reconnus plus l'Autorité de contrôle en tant qu'unités de surveillance, à imputer 1/12 des coûts au groupe des IFDS et 11/12 au groupe des OAR. L'imputation préalable de 25 % à la charge des IFDS découle du fait que le suivi des IFDS correspond à plus de 1/12 des coûts totaux, ce qui se répercute aussi sur le fonctionnement général.

- Pour la taxe de base, 25 % des coûts supportés par les OAR sont répartis uniformément entre tous les OAR. Les 75 % restants constituent la taxe additionnelle. Ils sont ventilés selon une clé de répartition qui tient compte d'une part, à hauteur de $\frac{3}{4}$, du nombre d'intermédiaires financiers affiliés à chaque OAR et d'autre part, à hauteur de $\frac{1}{4}$, du produit brut de chaque OAR. Pour les OAR qui ne tiennent pas une comptabilité séparée pour leurs tâches d'autorégulation, les dépenses brutes seront prises en compte pour le calcul de la taxe de surveillance en lieu et place du produit brut.
- Les IFDS doivent s'acquitter d'une taxe de base qui oscille, en fonction de leur produit brut, entre 500 et 5000 francs. Le solde est facturé via une taxe additionnelle calculée à raison de $\frac{1}{2}$ en fonction du produit brut, de $\frac{1}{4}$ en fonction du nombre de collaborateurs et de $\frac{1}{4}$ en fonction du nombre de relations d'affaires durables.

L'introduction de la taxe de surveillance implique un acquittement annuel par les OAR et les IFDS. En se fondant sur la comptabilité analytique de l'Autorité de contrôle au 31 décembre 2005, le montant de la taxe variera vraisemblablement entre 49'000 francs et 400'000 francs environ par OAR. En admettant qu'un OAR répartisse uniformément le montant dû entre tous ses membres, on arrivera pour la plupart des OAR à un montant de 236 à 393 francs par intermédiaire financier. Si l'on se base sur la même extrapolation pour les IFDS, les montants dus atteindront vraisemblablement 1'200 francs pour près de la moitié des IFDS et ne devraient pas dépasser 10'000 francs, seuls 40 IFDS environ devant payer plus de 5'000 francs.

La taxe de surveillance n'aura donc pas de conséquences financières notables pour les membres de la majorité des OAR. En outre, la charge financière supplémentaire moyenne incombant aux membres d'OAR est finalement largement inférieure aux montants de 500 à 600 francs avancés lors des débats parlementaires. Comme les membres des OAR s'acquittent déjà à l'heure actuelle de cotisations annuelles, la taxe de surveillance mettra un terme à l'avantage concurrentiel dont jouissait l'Autorité de contrôle résultant du fait qu'un assujettissement direct à sa surveillance, contrairement à l'affiliation à un OAR, n'engendrait aucune contribution annuelle. Désormais, les intermédiaires financiers du secteur non bancaire paieront des cotisations annuelles d'un montant comparable, indépendamment de leur organe de surveillance.

Il faut souligner que les bases nécessaires ont été créées pour assurer une répartition aussi précise que possible des coûts de surveillance grâce à un système de saisie du temps de travail, à la transparence des coûts et au contrôle d'efficacité (cf. Rapport annuel 2004 de l'Autorité de contrôle, ch. 2.1.1). Dans le cadre d'un projet général, l'Autorité de contrôle a élaboré et déjà mis en exploitation une comptabilité analytique comprenant l'enregistrement électronique du temps de travail ainsi qu'un système de contrôle de gestion. La transparence est ainsi garantie en matière de saisie des coûts. Comme elle sera publiée dans la documentation complémentaire, la comptabilité analytique de l'Autorité de contrôle fera partie du compte d'Etat ainsi que du budget de la Confédération et sera ainsi soumise au contrôle du Parlement.

2.2 Nouvelle ordonnance de l'Autorité de contrôle sur le traitement des données

En 2004, l'Autorité de contrôle avait entrepris la révision de son ordonnance sur le registre ainsi que la rédaction d'une nouvelle ordonnance sur le traitement des données (cf. Rapport annuel 2004 de l'Autorité de contrôle, ch. 2.2). La consultation a débuté le 27 avril 2005. Suite aux prises de position reçues, le projet a été remanié puis adopté définitivement le 1^{er} juillet 2005. La nouvelle ordonnance, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2005, n'a apporté aucun changement matériel fondamental. La révision a porté essentiellement sur des aspects structurels et formels. Le champ d'application de la nouvelle ordonnance de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent concernant le traitement des données a été étendu aux données des sociétés de révision accréditées par l'Autorité de contrôle ainsi qu'aux données issues de la surveillance du marché. Elle régit la source des données, les modalités de communication de celles-ci aux autorités ou à des tiers, ainsi que la conservation, l'élimination, l'effacement et l'archivage des données.

2.3 Opérations de crédit et ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel

Les opérations de crédit se distinguent nettement sur certains points des autres activités assujetties à la loi sur le blanchiment d'argent. L'Autorité de contrôle voit dans ce fait la princi-

pale raison de la critique que les milieux politiques et économiques émettent avec toujours plus d'insistance au sujet de l'assujettissement des prêts aux actionnaires, collaborateurs et organes dans le secteur des PME.

C'est pourquoi l'Autorité de contrôle a mis en consultation en avril 2005 la proposition d'augmenter, pour les opérations de crédits, le seuil au-delà duquel l'activité est considérée comme exercée à titre professionnel. Elle a concrètement proposé de n'assujettir les activités de crédit qu'à partir d'un produit supérieur à 250'000 francs par année civile, les autres critères de l'ordonnance concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel restant par ailleurs applicables.

Les milieux consultés ont salué les efforts de l'Autorité de contrôle, tout en ajoutant que la révision proposée de l'art. 4 OAP-LBA ne résolvait pas le problème, mais ne faisait que le déplacer. Au printemps 2005, l'Autorité de contrôle a été en outre chargée par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats de reconsidérer la problématique de l'assujettissement des contrats de crédit entre les PME et leurs propriétaires ou les personnes leur étant proches. L'Autorité de contrôle a alors procédé à une nouvelle analyse de l'art. 2 al. 3 let. a LBA et réexaminé sa pratique d'un œil critique.

Un groupe de travail interne a été dès lors constitué sous la direction de la collaboratrice d'état-major de l'Autorité de contrôle et s'est livré pendant tout l'été à un examen approfondi de cette thématique. Dans ce contexte, divers échanges avec des représentants de l'économie ont eu lieu. L'Autorité de contrôle a repris contact avec la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats à l'automne 2005, qui a évalué positivement la nouvelle orientation prise par l'Autorité de contrôle.

Ces travaux, qui représentent une charge importante, n'ont pas pu être achevés avant la fin de l'année.

3 Relations avec les organismes d'autorégulation

3.1 Modifications de règlement

3.1.1 *Concept de révision basé sur les risques*

Selon les dispositions de la loi sur le blanchiment d'argent, les OAR doivent vérifier que les intermédiaires financiers qui leur sont affiliés respectent leurs obligations légales et réglementaires. La loi sur le blanchiment d'argent ne précise toutefois pas comment procéder aux contrôles et à quelle fréquence. En principe, l'Autorité de contrôle requiert des contrôles annuels. Ce cycle de révision annuel peut cependant être remis en question. D'une part, un contrôle régulier des intermédiaires financiers affiliés permet de détecter dans un délai raisonnable les manquements de ces derniers aux obligations de diligence et de prendre les mesures qui s'imposent. Mais d'autre part, la révision annuelle d'intermédiaires financiers dont les relations d'affaires sont établies de longue date et présentent peu de risques s'avère excessive. Forte de cette constatation et de son expérience, l'Autorité de contrôle a décidé de déroger au principe de la révision annuelle et d'autoriser un cycle de révision pluriannuel aux conditions suivantes:

- La durée maximale du cycle de révision s'élève à trois ans. Le risque lié aux relations d'affaires est déterminant en la matière.
- Deux révisions consécutives ont été menées auprès de l'intermédiaire financier affilié au cours desquelles aucun manquement important n'a été relevé.
- Un système de classification des risques adéquat et transparent a été élaboré par l'OAR pour déterminer le cycle de révision, la classification des risques étant au surplus effectuée par l'OAR.
- L'OAR s'assure que ses membres qui ne sont pas révisés annuellement l'informent des changements pouvant influencer sur la classification des risques.
- L'évaluation du risque présenté par l'intermédiaire financier est réexaminée après chaque révision.
- Le nombre de révisions effectuées chaque année reste toujours plus ou moins le même.

Les OAR sont libres de conserver un cycle de révision annuel ou de passer à un cycle pluriannuel. Sur les onze OAR existants, quatre au total ont demandé une modification de règlement en 2005 afin d'adopter un cycle de révision pluriannuel, qui leur a été accordé.

Dans le cadre de la mise en œuvre, par les quatre OAR susmentionnés, du cycle de révision basé sur les risques, deux modèles ont en particulier été retenus. Le premier prévoit la révision de l'intermédiaire financier affilié tous les deux ans, à condition que deux révisions consécutives aient été menées sans constatation de manquement important et que le risque de blanchiment d'argent soit minime. Le second modèle autorise un cycle de révision d'au maximum trois ans, la fréquence de révision étant fixée par la commission de l'OAR individuellement pour chaque intermédiaire financier en fonction des risques présentés par celui-ci.

3.1.2 *Obligation de communiquer malgré le droit de refuser de témoigner*

L'Autorité de contrôle s'est demandé, dans le cadre de la révision du règlement d'un OAR, s'il est possible de déroger à l'obligation de communiquer selon l'art. 9 LBA lorsque l'intermédiaire financier pourrait invoquer un droit de refuser de témoigner en raison d'un lien de parenté dans le cadre d'une procédure pénale ultérieure. Elle a confirmé que l'obligation de communiquer existait également dans un tel cas de figure et a refusé d'approuver une disposition contraire du règlement.

La question se posait de savoir si l'interprétation de l'art. 9 LBA permettait de reconnaître une autre exception que celle des avocats et des notaires, ou si cet article était exhaustif et ne laissait ainsi aucune marge de manœuvre à l'autorité d'exécution pour admettre d'autres exceptions.

L'obligation de communiquer représente un des piliers du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse, dont il ne faut pas sous-estimer l'importance. Les exceptions à l'obligation de communiquer qui ne sont pas prévues par la loi doivent donc reposer sur des motifs importants et n'être autorisées qu'avec la plus grande retenue.

L'Autorité de contrôle est d'avis qu'il faut clairement différencier l'obligation de communiquer du droit de refuser de témoigner. L'obligation de communiquer est un instrument de droit administratif, soit une obligation de dénoncer relevant du droit de la surveillance. En revanche, le droit de refuser de témoigner est un

instrument intervenant uniquement dans le cadre de l'administration des preuves au cours d'une procédure pénale. La procédure administrative et la procédure pénale poursuivent des buts différents et suivent dès lors des règles légales qui leur sont propres. Un recours anticipé aux normes de la procédure pénale dans le cadre du droit administratif contredit la systématique en matière de législation. En outre, il n'est du ressort ni de l'intermédiaire financier ni de l'autorité administrative de se prononcer au préalable sur le bien-fondé d'un refus de témoigner en cas de procédure pénale.

Un examen plus approfondi de la question démontre également que le refus de témoigner n'est pas d'office incompatible avec l'obligation de communiquer: dans la doctrine, la communication est souvent comparée à une plainte pénale. Or, le droit de refuser de témoigner permet en premier lieu de déroger à l'obligation de témoigner dans des cas bien précis et ne peut pas sans autres être également appliqué à une obligation de dénoncer existante. Si le champ d'application du droit de refuser de témoigner devait être étendu, il faudrait donc que la loi le prévienne expressément.

Comme la gestion de fortune de personnes proches à titre de faveur est courante, une réglementation spéciale a été créée à cet effet, qui intervient cependant non au niveau de l'obligation de communiquer mais de l'assujettissement. Ainsi, le seuil à partir duquel l'activité est considérée comme étant exercée à titre professionnel a été volontairement fixé plus haut pour les intermédiaires financiers exerçant des activités assujetties en faveur de personnes proches que pour l'intermédiation financière en faveur de tiers. Si un intermédiaire financier dépasse ce seuil, il assume en toute connaissance de cause le risque d'une obligation de communiquer en cas de soupçon fondé. Cette disposition spéciale démontre qu'il a donc été tenu compte de la situation particulière de personnes proches liées par une relation d'affaires.

La décision de l'Autorité de contrôle a fait l'objet d'un recours de la part de l'OAR concerné. La décision de l'autorité de recours de première instance n'a pas encore été rendue.

3.1.3 Dispense de déclaration relative à l'ayant droit économique

L'identification de l'ayant droit économique des valeurs patrimoniales est un élément capital en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. L'obligation d'identifier l'ayant droit économique peut cependant souffrir des exceptions, les-

quelles ne sont admises que de manière restrictive du fait de l'importance d'une telle identification. L'une de ces exceptions découle de l'interprétation de l'art. 2 al. 4 LBA, qui prévoit l'exclusion de certains intermédiaires financiers du champ d'application de la loi: les intermédiaires financiers qui fournissent leurs services exclusivement à des intermédiaires financiers énumérés à l'art. 2 al. 2 LBA ne sont pas assujettis à la loi sur le blanchiment d'argent. Toutefois, dès qu'ils fournissent leurs services à d'autres personnes, l'exception de l'art. 2 al. 4 LBA ne s'applique plus et l'intermédiaire financier doit respecter les obligations prévues par la LBA pour toutes ses relations d'affaires relevant de la LBA, y comprises celles qu'il entretient avec des intermédiaires financiers au sens de l'art. 2 al. 2 LBA. Toutefois, dans le but d'alléger dans une certaine mesure les relations d'affaires avec des intermédiaires financiers selon l'art. 2 al. 2 LBA, les règlements applicables permettent de renoncer pour ces dossiers à obtenir une déclaration relative à l'ayant droit économique. La pratique admet également l'extension de cette exception aux intermédiaires financiers étrangers soumis à une surveillance équivalente.

Selon l'interprétation de l'Autorité de contrôle, cette extension ne vaut qu'à l'égard des intermédiaires financiers étrangers équivalents à ceux qui sont énumérés à l'art. 2 al. 2 LBA, soit aux banques, directions de fonds, institutions d'assurance-vie, négociants en valeurs mobilières et maisons de jeu, qui sont soumis à une surveillance prudentielle complète comprenant notamment une surveillance en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

L'Autorité de contrôle a refusé d'approuver une disposition figurant dans le règlement d'un OAR qui prévoyait l'application de l'exception susmentionnée aux rapports avec tous les intermédiaires financiers assujettis à une réglementation et surveillance remplissant les exigences de la Directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil concernant les marchés d'instruments financiers. En effet, cette directive s'applique à un cercle d'intermédiaires financiers plus large que celui prévu à l'art. 2 al. 2 LBA. La décision de l'Autorité de contrôle a fait l'objet d'un recours; la décision de première instance n'a pas encore été rendue.

3.2 Cessation de l'activité d'OAR de la Chambre fiduciaire suisse

En 2004, la Chambre fiduciaire avait décidé de mettre un terme définitif à son activité d'OAR

au 31 décembre 2004 (cf. Rapport annuel 2004 de l'Autorité de contrôle, ch. 3.3). Suite à cette décision, les travaux destinés à préparer la cessation d'activité ont été menés en étroite collaboration avec l'Autorité de contrôle. Cette dernière attachait notamment une grande importance à ce que les quelque 400 membres de la Chambre fiduciaire continuent d'être surveillés après la cessation d'activité d'OAR de la Chambre fiduciaire, en s'affiliant à un autre OAR ou en se soumettant au contrôle direct de l'Autorité de contrôle. Cet objectif a pu être atteint grâce notamment au soutien actif de plusieurs OAR. En février 2005, tous les anciens membres affiliés à l'OAR de la Chambre fiduciaire avaient été transférés à un nouvel organisme de surveillance LBA. Il a été prévu avec les OAR reprenants que la période d'activité qui n'avait pas été contrôlée par l'OAR de la Chambre fiduciaire fasse également l'objet d'une vérification lors des prochaines révisions ordinaires. Ces mesures ont permis d'éviter des lacunes en matière de surveillance des intermédiaires financiers concernés (cf. ch. 5.5 ci-après).

3.3 Révision des OAR

Les révisions menées en 2005 auprès de la plupart des OAR se sont révélées globalement positives. Chez certains OAR, la mise en œuvre de l'obligation incombant aux intermédiaires financiers de fixer des critères de risques pour les relations d'affaires – obligation inscrite dans les règlements et concepts de révision – a nécessité des informations et un soutien supplémentaires. Cette remarque s'applique aussi à l'évaluation des risques. La qualité des informations matérielles figurant dans les rapports de révision établis par les réviseurs internes des OAR et par les réviseurs mandatés par les intermédiaires financiers requiert aussi certaines améliorations. En collaboration avec les OAR concernés, l'Autorité de contrôle veillera à continuer d'améliorer la valeur informative des rapports de révision.

En principe, les intermédiaires financiers affiliés à un OAR sont soumis à une révision annuelle. Font exception les intermédiaires financiers dont l'OAR applique un concept de révision basé sur les risques (cf. ch. 3.1.1 ci-devant). Les révisions servent à contrôler si les intermédiaires financiers affiliés respectent leurs obligations découlant de la loi sur le blanchiment d'argent, des règlements et des statuts.

Les révisions menées par les OAR auprès des intermédiaires financiers affiliés ont démontré que les obligations de diligence sont en général

observées. Lorsque des manquements ont été constatés, les OAR ont pris les mesures qui s'imposaient et en ont contrôlé la mise en œuvre régulière au moyen d'une révision ultérieure ou entrepris une procédure de sanction en fonction de la gravité de la violation.

3.4 Coûts liés à l'examen du rapport annuel

Les OAR remettent au moins une fois par an à l'Autorité de contrôle un rapport sur leurs activités relevant de la LBA. L'Autorité de contrôle procède à une analyse approfondie du rapport annuel afin de vérifier si l'OAR s'est conformé aux dispositions légales, statutaires et réglementaires qui le concernent. Les résultats de cette analyse ainsi que les conclusions ou les éventuelles demandes de renseignements complémentaires de l'Autorité de contrôle sont transmis à l'OAR. L'Autorité de contrôle prélève un émolument pour l'examen du rapport annuel.

Un OAR a déposé un recours contre la décision de prélever un émolument pour l'examen du rapport annuel en alléguant qu'il n'existe aucune base légale pour le prélèvement d'émolument, le rapport annuel n'impliquant à son sens aucune décision ni aucune prestation. L'instance de recours a rejeté le recours de l'OAR pour les motifs suivants:

L'OAR est reconnu et surveillé par l'Autorité de contrôle. En remettant son rapport annuel, l'OAR entraîne un examen de la part de l'Autorité de contrôle en vertu de son devoir de surveillance des OAR. Le bénéfice tiré de la prestation peut être de nature matérielle ou immatérielle. Or, l'examen du rapport annuel sert clairement les intérêts de l'OAR. Les résultats de l'analyse du rapport fournissent en effet à l'OAR des informations quant à la conformité légale de ses activités aux yeux de l'Autorité de contrôle. Ils indiquent aussi si des améliorations sont nécessaires et si la reconnaissance de l'OAR par l'Autorité de contrôle est toujours valable. L'établissement d'un rapport annuel ne se justifie d'ailleurs que s'il est véritablement examiné par l'Autorité de contrôle. Dans cette perspective, l'OAR sollicite une prestation de l'Autorité de contrôle dont il tire un bénéfice.

Par ailleurs, les termes de «prestation» et de «décision» désignent des activités de l'Autorité de contrôle imputables à titre individuel. L'examen du rapport annuel de chaque OAR représente bien une prestation imputable individuellement et relative à un acte officiel dé-

terminé, pour laquelle un émolument doit être prélevé.

3.5 Conférence de coordination

Suite à l'accueil très favorable réservé à la nouvelle structure de la conférence de coordination par les participants en 2004, l'organisation d'ateliers a été maintenue en 2005. Ces derniers étaient consacrés à trois sujets: la surveillance du marché par l'Autorité de contrôle, les risques liés à l'exploitation d'un OAR et l'avenir de la conférence de coordination.

Les procédures de surveillance du marché par l'Autorité de contrôle ont été présentées par la section de la Surveillance du marché. Elles ont ensuite fait l'objet de discussions au sein du groupe. Les participants au deuxième atelier ont quant à eux analysé les divers risques liés à l'exploitation d'un OAR, tels que ceux qui sont liés à l'indépendance, à la structure des affiliés, à la taille de l'OAR, etc. Ils ont dressé une liste des risques en matière de régulation, de réputation ainsi que d'organisation et de responsabilité des OAR. Le troisième groupe a eu la possibilité de se prononcer sur l'avenir de la conférence de coordination ainsi que sur la question de savoir s'il faut maintenir cette rencontre et sous quelle forme. Dans le cadre d'un vote consultatif, la majorité des participants s'est prononcée en faveur du maintien de la conférence de coordination.

Les résultats des ateliers ont été présentés l'après-midi par les animateurs de chaque groupe de travail. Dans ce cadre, les participants ont pu échanger leurs idées entre eux et avec les représentants de l'Autorité de contrôle. La parole a ensuite été donnée à Barbara Schaerer, cheffe du service juridique de l'AFF, qui a fourni des informations sur le message concernant la nouvelle loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, en mettant l'accent sur les points qui concernent particulièrement les OAR. La cheffe de l'Autorité de contrôle a clôturé cette journée de conférence.

3.6 Participation au Forum OAR-LBA

Comme chaque année, l'Autorité de contrôle a participé en 2005 aux travaux du Forum OAR-LBA, aux côtés du MROS et de l'Association suisse des banquiers. Le Forum a servi de cadre à l'échange d'informations et de réflexions, notamment sur le projet d'une loi fédérale relative à la mise en œuvre des Recom-

mandations révisées du GAFI, sur l'examen de la Suisse par le GAFI, sur le Congrès LBA du Forum OAR-LBA, sur la nouvelle ordonnance de l'Autorité de contrôle sur le traitement des données ainsi que sur diverses questions d'assujettissement, notamment des activités de crédit. Aux yeux de l'Autorité de contrôle, la plate-forme que constitue le Forum favorise l'échange d'informations et contribue à la définition d'une stratégie commune en matière de relations publiques.

3.7 Entretiens de coordination

Lors de la conférence de coordination 2004, les OAR avaient émis le vœu que soient organisées des rencontres régulières avec l'Autorité de contrôle en comité restreint. D'où la rencontre organisée en 2005, au cours de laquelle les représentants de l'Autorité de contrôle et du Forum OAR-LBA ont discuté l'introduction d'entretiens de coordination entre l'Autorité de contrôle et le Forum OAR-LBA. Cette rencontre a également permis de convenir de l'objectif, de la fonction et de l'organisation de ces entretiens, de même que du nombre et de la composition des participants.

Les entretiens de coordination font office de forum de discussion et servent de cadre au partage d'expériences et à l'échange d'informations. Ils peuvent, en outre, faciliter la coordination des actions communes ou individuelles sur des questions d'importance stratégique ou des interventions publiques. Dans ce contexte, les participants n'exercent pas de compétences décisionnelles, ni sur le plan stratégique ni sur le plan opérationnel, les entretiens de coordination ne constituant pas un organe de décision.

Les entretiens de coordination viennent compléter les différents contacts qu'entretiennent déjà l'Autorité de contrôle et les OAR, dont font partie le Forum OAR-LBA, les groupes de travail chargés d'un thème spécifique, la conférence de coordination et la consultation des OAR dans le cadre des décisions de l'Autorité de contrôle importantes pour les OAR. Pour apporter une plus-value, les entretiens de coordination doivent se distinguer, de par leur objectif et leurs fonctions, des formes de contact déjà établies.

4 Intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle

4.1 Tendances

En 2005, trois tendances majeures ont pu être observées dans la surveillance des IFDS:

- Le nombre de demandes en octroi d'une autorisation d'exercer une activité en tant qu'intermédiaire financier enregistré en 2005 s'est inscrit, une fois de plus, dans la continuité des années précédentes. Le nombre d'IFDS progresse à un rythme constant.
- S'agissant de l'activité de surveillance des IFDS, l'Autorité de contrôle a mis l'accent sur l'établissement et la mise en application, par les intermédiaires financiers, de critères permettant d'identifier leurs relations d'affaires et transactions présentant un risque accru. A cet égard, l'Autorité de contrôle s'est vue contrainte à plusieurs reprises d'inviter les intermédiaires financiers à définir de tels critères de risque.
- Suite à des violations constatées dans la mise en œuvre et le respect des obligations de diligence, l'Autorité de contrôle a dû prendre des mesures sévères à l'égard de plusieurs intermédiaires financiers en vue du rétablissement de la légalité. A cet égard, elle a ordonné diverses mesures, allant du remaniement de l'organisation interne au retrait de l'autorisation accordée et à la liquidation de la société.

En 2005, l'Autorité de contrôle a enregistré 96 demandes en octroi d'une autorisation d'exercer une activité d'intermédiation financière. En 2004, ce nombre s'élevait à 123. A noter toutefois qu'environ 40 % de ces demandes émanaient de sociétés d'investissement, un taux révélateur de l'influence des publications de l'Autorité de contrôle et de la jurisprudence sur le nombre de demandes.

Les activités des intermédiaires financiers ayant déposé une demande en 2005 recouvraient toujours l'ensemble des activités d'intermédiation financière assujetties par la loi sur le blanchiment d'argent en corrélation avec la pratique interprétative de l'Autorité de contrôle, notamment la gestion de fortune, les activités à titre fiduciaire telles que l'administration de sociétés de domicile, le négoce de devises et le négoce de métaux précieux, les activités de crédit et de leasing financier, l'émission de

cartes de crédit, le transport de valeurs, les activités de change ou la transmission de fonds et de valeurs.

Au nombre des intermédiaires financiers ayant présenté une demande auprès de l'Autorité de contrôle en 2005, on comptait des intermédiaires financiers nouvellement créés ou qui commençaient d'exercer une activité assujettie. D'autres avaient quitté un OAR ou en avaient été exclus; d'autres enfin exerçaient illégalement leurs activités, et avaient été découverts par l'Autorité de contrôle dans le cadre de son activité de surveillance du marché financier. En termes de répartition des demandes par régions, on observe que les intermédiaires financiers sis en Suisse romande sont majoritaires, avec 44 demandes déposées, contre 40 demandes émanant de Suisse alémanique. Au Tessin également, un nombre important de demandes a été enregistré - soit douze au total - proportionnellement à la population et à la surface du canton, et en comparaison avec les deux autres régions linguistiques de Suisse.

En raison de la charge financière leur incombant du fait de la réglementation du secteur non bancaire, et vu l'augmentation de ladite charge suite à l'introduction de la taxe de surveillance, quelques intermédiaires financiers qui n'ont jamais exercé et n'entendent pas exercer à l'avenir d'activité d'intermédiation financière, ou dont l'activité dans le secteur non bancaire n'était pas exercée à titre professionnel, ont renoncé à leur autorisation en 2005.

4.2 Mise en œuvre de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent

S'agissant de la concrétisation de l'ordonnance de l'Autorité de contrôle concernant les obligations des IFDS, on peut tirer dans l'ensemble un bilan positif de la mise en application et du respect des dispositions qui en découlent par les intermédiaires financiers.

4.2.1 Critères de détection des relations d'affaires et des transactions présentant un risque accru

L'application des dispositions imposant aux IFDS de définir des catégories de risques a causé à bon nombre d'intermédiaires financiers quelques difficultés dans la mise en pratique.

Conformément aux art. 26 et 27 OBA AdC, les intermédiaires financiers sont tenus d'établir des critères permettant de détecter les relations d'affaires et les transactions comportant un risque accru et de classer, suivant les critè-

res établis, leurs relations d'affaires et transactions dans la catégorie de risques correspondante. Les critères énumérés à titre d'exemples dans l'ordonnance sur le blanchiment d'argent servent de guide ou de critères cadres. Ils doivent être concrétisés de façon individuelle par les intermédiaires financiers en fonction des spécificités de leurs activités, de la structure de leur clientèle et de la nature de leurs transactions. En plus de ces critères exemplatifs, l'ordonnance fixe des critères obligatoires, qui entraînent une classification automatique dans la catégorie des relations d'affaires et transactions présentant un risque accru.

En présence de relations d'affaires et transactions présentant un risque accru suivant les critères fixés par l'intermédiaire financier ou suivant les critères obligatoires découlant de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent, l'intermédiaire financier est tenu dans tous les cas de clarifier l'arrière-plan économique et le but de la transaction ou de la relation d'affaires, et de documenter par écrit les résultats de ses clarifications.

Sur la base des révisions LBA effectuées par l'Autorité de contrôle elle-même, de même qu'à la lecture des rapports établis par les sociétés de révision LBA, force est de constater que l'établissement, par les intermédiaires financiers, de critères de détection des relations d'affaires et des transactions comportant un risque accru n'a souvent pas été fait ou l'a été de façon lacunaire. Ces manquements s'expliquent sans doute par le fait que les intermédiaires financiers n'étaient pas entièrement au courant, ni conscients de ce qu'on attendait d'eux concrètement dans ce domaine. En effet, les critères exemplatifs cités dans l'ordonnance sur le blanchiment d'argent ont souvent été repris tels quels par les intermédiaires financiers sans être adaptés à leur situation concrète. D'autres intermédiaires financiers ont établi des critères de risque accru, qui n'étaient cependant pas adaptés à l'activité, à la structure de la clientèle ou à la nature des transactions. Dans de nombreux cas, les critères ont été jugés inefficaces ou trop peu concrets. Plusieurs intermédiaires financiers ont même renoncé à établir de tels critères, au motif qu'ils n'acceptaient aucune relation d'affaires et n'effectuaient aucune transaction à risque accru.

De l'avis de l'Autorité de contrôle, les critères de risque doivent obligatoirement être fixés, même si l'intermédiaire financier refuse, sur la base de son appréciation subjective, toute relation d'affaire ou transaction présentant un ris-

que accru. En effet, les critères de risques doivent permettre de classer les relations d'affaires et les transactions sur la base de critères objectifs, ce qui fournit à l'intermédiaire financier un point de repère qu'il aura lui-même choisi, lui indiquant à quel moment il doit soumettre ses relations d'affaires et ses transactions à une appréciation critique. Cette appréciation consiste dans l'exécution de clarifications particulières destinées à rendre les relations d'affaires et les transactions plus transparentes. Il est possible de renoncer à établir des critères de risque tout au plus lorsque l'intermédiaire financier déclare traiter l'ensemble de ses relations d'affaires et transactions comme étant à risque accru et clarifie en conséquence de façon particulière l'arrière-plan économique et le but de chacune d'elles. Cependant, une telle procédure représente nécessairement un surcroît de charges pour l'intéressé.

4.3 Mesures

Lorsqu'elle apprend que des violations des dispositions de la loi sur le blanchiment d'argent ont été commises par des IFDS, l'Autorité de contrôle peut prendre les mesures nécessaires au rétablissement de la légalité. La prise de telles mesures vise à garantir le respect des obligations qui incombent aux intermédiaires financiers. Dans le cadre de sa compétence décisionnelle, l'Autorité de contrôle peut, dans chaque cas particulier, prendre les mesures qu'elle juge appropriées, compte tenu du principe de la proportionnalité, pour atteindre les buts de la loi sur le blanchiment d'argent. Sont déterminants à cet égard la garantie de vigilance dans les opérations financières, la lutte préventive et efficace contre le blanchiment d'argent au sens de l'art. 305 bis CP, la protection de la bonne réputation de la place financière suisse, ainsi que la protection de la considération dont jouissent les intermédiaires financiers qui se conforment à la loi sur le blanchiment d'argent et à l'ordonnance sur le blanchiment d'argent.

C'est principalement à l'occasion de révisions LBA effectuées par l'Autorité de contrôle elle-même et grâce aux contrôles que mènent les sociétés de révision LBA accréditées auprès des intermédiaires financiers que l'Autorité de contrôle apprend que des violations des dispositions de la loi sur le blanchiment d'argent et de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent ont été commises. Les communications d'autorités de poursuite pénale ainsi que d'autres intermédiaires financiers ou encore des articles de presse constituent d'autres sources suscep-

bles de porter à la connaissance de l'Autorité de contrôle le non-respect de dispositions de la loi sur le blanchiment d'argent.

En 2005, l'Autorité de contrôle a constaté quelques cas isolés de violations graves de la loi sur le blanchiment d'argent commises par des IFDS. En revanche, dans la plupart des cas d'irrégularités observées dans la mise en œuvre des obligations découlant de la loi sur le blanchiment d'argent, il s'agissait de manquements matériels mineurs ou de manquements formels. Sur les irrégularités constatées en 2005, une grande partie concernait la mise en œuvre correcte et complète de la catégorisation des risques (cf. ch. 4.2.1 ci-devant). L'établissement de critères permettant de détecter les relations d'affaires et les transactions comportant un risque accru soit n'a pas été entrepris, soit l'a été sous une forme inadéquate.

Au vu des expériences relativement probantes faites en 2004 avec les lettres de suite, l'Autorité de contrôle a renoncé, en cas d'irrégularités matérielles mineures ou d'irrégularités de nature formelle, à rendre une décision soumise à émolument pour assurer le rétablissement de l'ordre légal. Les lettres de suite sont des décisions rendues sous forme de lettre. Elles enjoignent les IFDS de remédier, dans le délai imparti à cet effet par l'Autorité de contrôle, aux irrégularités constatées en matière de respect des obligations de diligence. En 2005, l'Autorité de contrôle a envoyé 81 lettres de suite.

Toutefois, l'Autorité de contrôle s'est vue contrainte d'ordonner des mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal par le biais d'une décision formelle soumise à émolument à l'encontre de huit intermédiaires financiers.

Dans un cas, l'intermédiaire financier a été enjoint, par décision, de remédier sans délai aux violations constatées et de désigner une personne externe chargée des contrôles internes, alors même qu'il n'était pas tenu de disposer d'un contrôle interne selon l'art. 39 OBA AdC. Par ailleurs, la décision a également contraint l'intermédiaire financier de faire suivre aux personnes responsables une formation LBA et prévu qu'il soit procédé à une révision complémentaire pour contrôler la suppression des irrégularités relevées.

Dans trois cas, les violations constatées des dispositions de la loi sur le blanchiment d'argent étaient si graves que l'Autorité de contrôle n'a pas eu d'autre choix que de retirer l'autorisation aux intermédiaires financiers

concernés (cf. ch. 4.5 ci-après). Dans l'un des cas précités, le retrait de l'autorisation s'est accompagné de la radiation de l'inscription au registre du commerce, attendu que l'intermédiaire financier exerçait exclusivement une activité soumise à la loi sur le blanchiment d'argent.

4.4 Refus de requêtes en autorisation

En novembre 2005, l'Autorité de contrôle a refusé à une société à responsabilité limitée l'autorisation d'exercer une activité en tant qu'intermédiaire financier. Cette décision se fonde sur la constatation que la société requérante ne pouvait pas démontrer que les obligations de diligence avaient été et pouvaient à l'avenir être correctement mises en œuvre au sein de la société. Ses connaissances en matière de lutte préventive contre le blanchiment d'argent présentant de graves lacunes, la requérante ne pouvait garantir le respect ni la mise en œuvre pleine et entière des prescriptions y afférentes. La requérante n'a pas non plus réussi à démontrer de manière satisfaisante que ses directives et son organisation internes lui permettaient de garantir le respect des obligations découlant de la loi sur le blanchiment d'argent. D'où le rejet de sa demande d'autorisation d'exercer en tant qu'intermédiaire financier.

En novembre 2005 toujours, une autre société à responsabilité limitée s'est également vu refuser sa demande en octroi d'une autorisation d'exercer une activité en tant qu'intermédiaire financier. Les requérants doivent prouver qu'ils satisfont aux conditions d'octroi de ladite autorisation. A cette fin, l'Autorité de contrôle exige des intéressés, en vertu de l'obligation de collaborer qui leur incombe de par la loi, qu'ils fournissent divers renseignements et documents. L'Autorité de contrôle a motivé sa décision de refus par le fait que la requérante ne lui avait pas adressé les renseignements et documents nécessaires à l'examen de sa demande, et ce malgré des demandes réitérées.

4.5 Retraits d'autorisation

Par décision rendue en avril 2005, l'Autorité de contrôle a retiré à un intermédiaire financier son autorisation d'exercer. En l'occurrence, les violations des obligations de diligence, ainsi que les manquements constatés au niveau de l'organisation et du personnel étaient si graves, que le respect des conditions d'octroi de l'autorisation ne pouvait plus être garanti.

D'importantes violations des obligations de diligence prescrites par la LBA ont été constatées, notamment eu égard à l'obligation particulière de clarification, qui n'a pas été observée. L'intermédiaire financier n'a dans aucun cas procédé à des clarifications sur l'origine, l'arrière-plan économique et l'utilisation des valeurs patrimoniales, alors même que les valeurs patrimoniales traitées, les transactions effectuées et les personnes impliquées dans l'affaire étaient inhabituelles. En outre, l'intermédiaire financier n'a pas toujours procédé correctement à la vérification de l'identité du cocontractant, ni à l'identification de l'ayant droit économique. La lumière n'a pu être faite sur les affaires et les transactions menées qu'après un examen approfondi. De plus, une révision sur place a permis de mettre en évidence un cas au moins où l'intermédiaire financier aurait dû effectuer une communication au Bureau de communication. Il régnait, dans l'ensemble, une grande confusion dans l'organisation tant matérielle que formelle de la société et les connaissances relatives à la loi sur le blanchiment d'argent de l'animateur de la société étaient insuffisantes. Dans ce cas, la seule mesure propre à rétablir la légalité consistait, pour l'Autorité de contrôle, à prononcer le retrait de l'autorisation.

En raison de l'ouverture, par le Ministère public de la Confédération, d'une enquête pénale pour soupçon de blanchiment d'argent et de soutien d'une organisation criminelle à l'encontre d'un intermédiaire financier, et suite à l'arrestation de celui-ci, l'Autorité de contrôle a retiré audit intermédiaire financier son autorisation d'exercer en mai 2005, pour non respect de la condition de bonne réputation visée à l'art. 14 al. 2 let. c LBA.

Par ailleurs, l'Autorité de contrôle a également ordonné, en mai 2005, le retrait de l'autorisation d'exercer à l'encontre d'un autre intermédiaire financier. Après l'octroi d'une autorisation, il incombe à l'Autorité de contrôle de vérifier que les intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis respectent durablement et mettent correctement en œuvre les obligations de diligence découlant de la loi. A cette fin, l'Autorité de contrôle entendait soumettre l'intermédiaire financier en question à une révision LBA. Or, celle-ci n'a jamais pu avoir lieu, l'intermédiaire financier étant injoignable malgré des tentatives réitérées d'entrer en contact avec lui. Aussi l'Autorité de contrôle a-t-elle ordonné le retrait de l'autorisation pour graves manquements organisationnels et pour violation de l'obligation de collaborer visée à l'art. 13 PA.

5 Surveillance du marché

5.1 Tendances

En 2005, l'Autorité de contrôle a concentré ses activités de surveillance du marché sur le traitement d'informations émanant de sources externes, en particulier sur les renseignements fournis par les OAR concernant des membres sortis ou exclus. Par rapport à l'exercice précédent, elle a fortement diminué ses propres recherches de cas nécessitant l'ouverture immédiate d'une procédure. En revanche, elle a mené d'importants travaux préparatoires de recherche dans l'optique d'une vaste action ciblée par région géographique, dont le coup d'envoi sera donné en 2006.

Le nombre de procédures de surveillance du marché ouvertes en 2005, qui s'est élevé à 264, a marqué une baisse de 40 % par rapport à l'année précédente; ces chiffres ne traduisent pas pour autant une baisse d'efficacité sur le marché. En effet, dans plus de 20 % des procédures clôturées, l'intervention de l'Autorité de contrôle a abouti à l'affiliation de l'intermédiaire financier à un OAR ou à un assujettissement direct, soit dans 55 cas contre 48 l'année dernière. Ces chiffres montrent qu'en matière de surveillance du marché, l'efficacité des interventions s'est accrue au fil des années.

En 2005, comme en 2004, aucune des procédures ouvertes n'a contraint l'Autorité de contrôle à ordonner la mesure la plus sévère, à savoir la liquidation. Par ailleurs, plusieurs intermédiaires financiers ont renoncé à exercer une activité d'intermédiaire financier à titre professionnel au cours de la procédure de surveillance, et ont ainsi pu être ramenés à la légalité sous la surveillance de l'Autorité de contrôle.

Enfin, l'Autorité de contrôle a plus que doublé le nombre de dénonciations pénales effectuées pour exercice d'une activité d'intermédiation financière sans autorisation (onze dénonciations, contre cinq l'année précédente). L'un des intermédiaires dénoncés en 2005 a d'ores et déjà fait l'objet d'une condamnation exécutoire à une amende de 6'000 francs.

5.2 Analyse statistique de la surveillance du marché

L'analyse statistique des 264 cas de surveillance du marché enregistrés en 2005 (452 en 2004), fait notamment apparaître, par rapport aux chiffres de 2004, un changement quant aux sources d'informations conduisant à l'ouverture d'une procédure. L'Autorité de contrôle a sciemment diminué ses propres activités de recherche pour se concentrer sur le traitement d'informations provenant de sources externes. Alors que le taux de procédures ouvertes par l'Autorité de contrôle sur la base de recherches propres s'élevait à 55 % en 2004, il n'est plus que de 21 % en 2005. Dans les sources d'information externes (particuliers, autorités, OAR), la part des indications émanant d'OAR est passée de 13 % en 2004 à 43 % en 2005. Deux facteurs expliquent cette évolution: d'une part, le nombre accru d'informations pertinentes transmises par les OAR à l'Autorité de contrôle et, d'autre part, le traitement intensifié et les saisies plus systématiques par l'Autorité de contrôle des cas signalés par les OAR en 2005.

En termes de répartition régionale, les chiffres ne montrent aucun changement particulier par rapport à l'année précédente. La Suisse alémanique compte pour environ 70 % des procédures ouvertes, la Suisse romande et le Tessin se partageant, à parts à peu près égales, les 30 % restants.

Par domaine d'activité, il apparaît que le nombre de procédures ouvertes dans les secteurs du change et de la transmission de fonds et de valeurs s'est multiplié par deux, passant de 6 à 13 % en 2005. Les procédures ouvertes dans le domaine des activités fiduciaires ont, elles aussi, plus que doublé sur douze mois, passant de 9 à 23 %. Enfin, les interventions dans le domaine de la gestion de fortune s'inscrivent en légère hausse (25 %, contre 20 % l'exercice précédent).

Sur les 250 procédures bouclées en 2005, 54 % avaient été ouvertes la même année, 41 % en 2004 et 5 % en 2003. Fin 2005, sur l'ensemble des procédures ouvertes, quelque 20 % restaient encore en suspens, contre 25 % à la fin de 2004. Il s'avère ainsi que l'efficacité de l'Autorité de contrôle dans le traitement des procédures augmente avec l'expérience.

Des procédures bouclées en 2005, 22 % concernent des cas d'intermédiaires financiers qui ont été amenés, dans le cadre de la procédure de surveillance du marché, à s'affilier à un OAR ou à se soumettre directement à l'Autorité

de contrôle. Deux fois plus important qu'en 2004, ce chiffre montre clairement la nécessité et l'importance d'une surveillance efficace du marché. On estime par ailleurs à 25 % environ le nombre de procédures non encore achevées qui aboutiront également à un tel assujettissement. Celles-ci concernent, pour l'essentiel, des intermédiaires financiers présents dans les domaines de la gestion de fortune, des activités fiduciaires, de la transmission de fonds et de valeurs et du change.

A relever également la forte augmentation du nombre de dénonciations effectuées par l'Autorité de contrôle pour exercice d'une activité d'intermédiation financière sans autorisation. Alors que cinq dénonciations ont été faites en 2004, l'Autorité de contrôle a procédé en tout à onze dénonciations pénales au sens de l'art. 36 LBA en 2005. Sur ce chiffre, cinq concernent des procédures ouvertes la même année.

5.3 Projet «Zoom»

La surveillance du marché consiste à rechercher et à traiter les informations relatives à des cas de violation de l'obligation d'assujettissement, et à prendre des mesures propres au rétablissement de la légalité. L'Autorité de contrôle assume cette mission, d'une part en réagissant aux informations et aux communications que lui transmettent d'autres autorités ou les acteurs du marché, de l'autre, en procédant elle-même à des recherches et à des clarifications et en ouvrant des procédures d'enquête. A ce jour, elle a mené ses propres opérations proactives de surveillance du marché surtout par thèmes ou par secteurs, en passant au crible les différentes activités d'intermédiation financière sur l'ensemble de la Suisse ou par régions linguistiques. Une analyse géographique des sources d'informations externes montre que la carte de la place financière suisse présente des «trous noirs» qui laissent filtrer peu d'informations sur les activités des intermédiaires financiers. L'analyse des statistiques du MROS fait apparaître que ces trous noirs se retrouvent également pour ce qui est de l'obligation de communiquer au sens de l'art. 9 LBA, formant une sorte de «no man's land» en matière de blanchiment d'argent. Face à ce constat, l'Autorité de contrôle a entrepris, dans le cadre du projet «Zoom», de s'attaquer à ces «trous noirs» en procédant à des clarifications ciblées et en menant des procédures concentrées et concertées de surveillance du marché dans des régions délimitées géographiquement, abstraction faite des différents types d'activité d'intermédiation financière. Ce projet a pour objectif de mener, dans des secteurs

géographiques ciblés répartis dans différentes régions linguistiques de Suisse, une opération de surveillance du marché

- qui soit aussi exhaustive que possible
- qui porte sur tous les types d'activités d'intermédiation financière
- qui soit perçue sur la place financière des régions visées comme une présence affirmée de l'Autorité de contrôle sur le marché (effet préventif)
- qui débouche à terme, grâce à une collaboration étroite avec les autorités de poursuite pénale et de justice locales, sur une coopération plus efficace avec ces autorités.

Les premières procédures liées au projet «Zoom» seront ouvertes début 2006.

5.4 Projet «Rencontre»

Dans le cadre de la surveillance du marché, l'Autorité de contrôle est amenée à entretenir des contacts réguliers avec d'autres autorités intervenant dans la surveillance du marché financier, de même qu'avec les autorités de poursuite pénale fédérales et cantonales actives dans la lutte contre la criminalité économique. Ces contacts, fondés sur l'entraide administrative, se nouent tantôt sur l'initiative de l'Autorité de contrôle, lorsque celle-ci se met en rapport avec les autres autorités, et tantôt sur l'initiative des autres autorités, lorsque ces dernières s'adressent spontanément à l'Autorité de contrôle soit pour communiquer des informations sur des intermédiaires financiers opérant illégalement, soit à l'inverse pour demander à l'Autorité de contrôle des informations utiles dans le cadre de leurs propres procédures. L'expérience montre que la coopération entre diverses autorités, dans un domaine d'activité commun ou apparenté, est d'autant plus efficace qu'elle repose sur une bonne connaissance réciproque des compétences légales et des possibilités opérationnelles effectives des autres autorités.

Au cours des années 2003 et 2004, l'Autorité de contrôle a organisé de nombreuses rencontres d'information avec des autorités judiciaires cantonales, dont elle a tiré un bilan très positif (cf. Rapport annuel 2004 de l'Autorité de contrôle, ch. 5.1). Dans le même esprit, l'Autorité de contrôle a lancé au deuxième semestre 2005 le projet «Rencontre», qui se poursuivra en 2006. Ce projet sert de cadre à l'Autorité de contrôle pour favoriser des rencontres avec les autres autorités fédérales, notamment le ministère public de la Confédéra-

tion, la Police judiciaire fédérale, la CFB ou le MROS, avec lesquelles il existe des interactions régulières dans le domaine de la surveillance du marché. Ces rencontres visent d'abord à permettre aux intervenants d'exposer leurs domaines d'activités spécifiques et de débattre des limites de la coopération et de l'échange d'informations. Ensuite, il s'agit de faire, avec chacune des autorités concernées, l'état des lieux de la coopération réciproque et de définir en commun les éventuelles mesures d'amélioration nécessaires. Enfin, les rencontres permettent également de donner un visage humain à une autorité où l'interlocuteur reste autrement «anonyme».

5.5 Anciens membres de l'OAR de la Chambre fiduciaire

Dans la perspective de la cessation de l'activité de l'OAR de la Chambre fiduciaire au 31 décembre 2004 (cf. ch. 3.2 ci-devant), il a fallu s'assurer que, dans le délai fixé à cet effet au 28 février 2005, l'ensemble des anciens membres de cet OAR qui poursuivaient leur activité d'intermédiaires financiers à titre professionnel soit s'étaient à nouveau affiliés à un OAR, soit étaient au bénéfice d'une autorisation délivrée par l'Autorité de contrôle ou, le cas échéant, par la CFB. En étroite coopération avec l'OAR de la Chambre fiduciaire et les autres OAR, 17 intermédiaires financiers ont été identifiés dont la situation n'était pas encore définitivement réglée en janvier 2005. Ces intermédiaires ont été immédiatement contactés par l'Autorité de contrôle et se sont vu rappeler leurs droits et leurs devoirs. Dix d'entre eux ont signifié à l'Autorité de contrôle qu'ils avaient cessé leurs activités d'intermédiation financière à titre professionnel dans le délai imparti. Les sept autres se sont soit affiliés à un OAR dans le délai imparti, soit ont obtenu une autorisation de la CFB.

6 Révision

6.1 Cycle de révision basé sur les risques pour les IFDS

Afin de mieux tenir compte de la diversité des prestataires de services financiers, l'Autorité de contrôle a décidé, début 2005, d'introduire un cycle de révision basé sur les risques. Ce cycle plus étendu s'adresse à des intermédiaires financiers répondant à un certain nombre de critères et qui, de par leur activité et la structure de leur clientèle, présentent un faible risque de blanchiment d'argent et de révision. Les responsables doivent en outre démontrer leur volonté de mettre pleinement en œuvre les mesures de prévention du blanchiment d'argent. Les intermédiaires financiers intéressés sont invités à soumettre leur demande à l'Autorité de contrôle.

Les intermédiaires financiers dont la demande sera approuvée seront dispensés, l'année suivante, de l'obligation de se soumettre à une révision LBA. Le cycle de révision sera ensuite étendu à trois ans, à condition que les conditions régissant l'octroi du cycle pluriannuel soient toujours remplies.

Par souci d'objectivité, l'Autorité de contrôle a défini trois critères cumulatifs que devront remplir les IFDS souhaitant bénéficier du cycle de révision pluriannuel:

- La société est solidement implantée sur le marché, elle dispose d'une organisation stable et est active d'un point de vue économique depuis au moins quatre ans.
- La société s'est déjà soumise à deux révisions LBA au moins, dont l'une menée par l'Autorité de contrôle. Les deux révisions doivent avoir donné de bons résultats.
- Le risque de blanchiment d'argent et le risque de révision sont considérés comme faibles. Pour effectuer cette évaluation de manière objective et suivant une procédure standardisée, l'Autorité de contrôle s'est dotée d'un instrument d'analyse simple mais efficace.

Le cycle de révision basé sur les risques repose sur un concept exposé dans la circulaire 2005/1 publiée le 7 janvier 2005. Les intermédiaires financiers dont la requête a été admise ne seront pas soumis à une révision en 2006.

Le nombre de demandes présentées s'est avéré moins important que prévu. Sur 21 demandes, 14 ont été accordées. Les demandes refusées l'ont été pour deux motifs: soit l'Autorité de contrôle n'avait encore jamais procédé à une révision chez l'intermédiaire financier concerné, soit le risque de blanchiment d'argent et le risque de révision ne pouvait pas être considéré comme faible.

6.2 Nouveaux critères d'accréditation

Pour obtenir l'accréditation de la part de l'Autorité de contrôle, les sociétés de révision et leurs chefs de mandats doivent remplir certaines exigences professionnelles et personnelles. Ces exigences sont décrites dans un cahier des charges destiné aux sociétés de révision.

Afin de contrôler efficacement la qualité du travail effectué par les sociétés de révision et dans le souci de favoriser l'échange d'informations entre les réviseurs et l'Autorité de contrôle, un nouveau critère d'accréditation a été introduit fin 2004. L'Autorité de contrôle ne pouvant exercer une surveillance adéquate sur les sociétés de révision qui ne sont pas mandatées par des IFDS, toutes les sociétés de révision sont désormais tenues d'obtenir au moins un mandat d'un IFDS.

Pour être accréditée, une société de révision doit ainsi prouver qu'elle effectue des contrôles auprès d'un IFDS au moins. Si la société de révision n'a pas reçu de mandat de révision LBA lors de sa demande d'accréditation, un délai d'une année lui est accordé pour répondre à cette nouvelle exigence. Si, passé ce délai, elle n'a toujours pas obtenu de mandat, elle perd son accréditation.

Les décisions prises en novembre 2004 concernant les réviseurs déjà accrédités n'ont fait l'objet d'aucun recours.

Certaines craintes ont par ailleurs été émises, selon lesquelles le retrait de l'accréditation auprès de l'Autorité de contrôle pourrait se solder également par le retrait de l'accréditation auprès de certains OAR, quelques uns d'entre eux s'appuyant justement sur l'accréditation auprès de l'Autorité de contrôle. Bien que l'Autorité de contrôle comprenne ces craintes, elle se voit néanmoins tenue de concentrer ses ressources limitées sur ses tâches centrales. L'Autorité de contrôle ne saurait ainsi avoir pour mission d'exercer un contrôle général sur les sociétés de révision LBA.

A maintes reprises, l'Autorité de contrôle a été priée de publier une liste de noms des IFDS pour permettre aux sociétés de révision de décrocher un mandat. Se référant à la décision du 31 octobre 2003 de la Commission fédérale de la protection des données (cf. Rapport annuel 2004 de l'Autorité de contrôle, ch. 9.1), l'Autorité de contrôle n'a pas pu accéder à ces demandes.

6.3 Remaniement du concept de révision et enseignements tirés des nouveaux documents de travail

Dans le courant de l'année 2004, l'Autorité de contrôle a remanié ses documents de travail – y compris le rapport de révision LBA et la déclaration d'intégralité des intermédiaires financiers – et les a adaptés à l'ordonnance sur le blanchiment d'argent (cf. Rapport annuel 2004 de l'Autorité de contrôle, ch. 6.3).

Ces nouveaux documents de travail, qui tiennent compte des expériences de ces dernières années et qui permettent de documenter les constatations faites lors des révisions, répondent aux besoins du marché.

A la suite de l'analyse attentive des rapports de révision LBA remis par les réviseurs et de la déclaration d'intégralité des intermédiaires financiers, l'Autorité de contrôle a pu constater que les améliorations souhaitées avaient été apportées dans les faits.

L'objectif principal visé par la modification du rapport de révision était de simplifier la tâche des réviseurs accrédités, pour autant que l'intermédiaire financier respecte pleinement les prescriptions légales. Si tel est le cas, le réviseur peut se contenter de cocher une case, signifiant que les obligations légales ont été observées. Si tel n'est pas le cas, il doit par contre décrire avec précision les manquements constatés. Le contrôle des rapports de révision permet de conclure que les réviseurs accrédités ont parfaitement pu remplir les nouvelles exigences liées aux rapports de révision.

L'adaptation de la déclaration d'intégralité des intermédiaires financiers a été très bien accueillie: l'intermédiaire financier remplit sa déclaration et indique lui-même le nombre de dossiers comportant des manquements. La responsabilisation de l'intermédiaire financier a eu comme effet une amélioration générale des dossiers clients.

7.2 Projets législatifs d'autres autorités de la Confédération

7 Coordination avec d'autres autorités

7.1 Coordination entre autorités

En 2005 également, les autorités de surveillance instituées par des lois spéciales, l'Autorité de contrôle et le MROS, de même que le Ministère public de la Confédération et le Service d'analyse et de prévention de l'Office fédéral de la police se sont rencontrés régulièrement pour des séances de coordination. En posant un cadre de coopération mutuelle, ces rencontres permettent aux autorités, conformément à leur mandat, de coordonner leurs activités, de se soutenir mutuellement dans la mise en application de la loi sur le blanchiment d'argent et, enfin, de veiller à ce que les dispositions applicables dans chaque domaine de surveillance soient équivalentes.

En 2005, comme en 2004, l'Autorité de contrôle a fait le point sur l'avancement des travaux relatifs à l'introduction de la taxe de surveillance et à la mise en exploitation d'une comptabilité analytique. Cette question a suscité l'intérêt général, les autres autorités de contrôle étant également financées par une taxe. Les rapports présentés par la CFB au sujet de l'analyse approfondie dont fait actuellement l'objet l'application de son ordonnance sur le blanchiment d'argent ont également rencontré un grand intérêt, la CFB étant la première autorité de contrôle à avoir mis en œuvre les normes révisées du GAFI et à avoir introduit des nouveautés importantes, comme l'application différenciée des obligations de diligence en fonction des risques. S'agissant de la nouvelle loi sur la surveillance des assurances, les discussions ont permis d'identifier un certain nombre de chevauchements entre l'OFAP et l'Autorité de contrôle dans le domaine de la surveillance des intermédiaires d'assurance en matière de blanchiment d'argent (cf. ch. 7.2.2 ci-après), qui ont pu être abordés en temps utile par les deux autorités concernées. Les séances ont également permis de préparer la réunion des autorités de surveillance avec les experts du GAFI chargés de l'évaluation de la Suisse (cf. ch. 8.1.1 ci-après).

Dans la continuité des années précédentes, le MROS a profité de ces réunions pour renseigner périodiquement les autorités de surveillance sur les communications d'intermédiaires financiers basées sur l'art. 9 LBA.

7.2.1 LFINMA

En novembre 2004, le Conseil fédéral avait mandaté un groupe de travail interne de l'administration pour revoir le projet existant et soumettre un message au Parlement (cf. Rapport annuel 2004 de l'Autorité de contrôle, ch. 7.5.2). L'Autorité de contrôle était également représentée au sein de ce groupe de travail, aux côtés de la CFB et de l'OFAP.

L'introduction de la loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers appelle en particulier un certain nombre de modifications de la loi sur le blanchiment d'argent. En ce qui concerne les modifications matérielles, il convient de mentionner les nouveautés suivantes.

Pour garantir l'exhaustivité du registre public des entreprises directement ou indirectement surveillées par la FINMA, il est prévu d'y inclure également les membres des OAR, quand bien même ces derniers ne seront pas sous la surveillance directe de cette autorité. Cette démarche vise à créer les conditions requises pour reprendre la publication de la liste des intermédiaires financiers, interdite par la Commission fédérale de la protection des données au motif que les bases légales étaient insuffisantes (cf. Rapport annuel 2004 de l'Autorité de contrôle, ch. 9.1).

De nouvelles dispositions précisent les moyens dont dispose l'Autorité de contrôle pour la surveillance des IFDS, sur les points où subsisteront des différences par rapport à la surveillance et au contrôle des banques et des assurances. Les IFDS seront expressément tenus de se soumettre périodiquement à une révision effectuée par une société de révision agréée. Dans le cadre de la révision des IFDS, et en dérogation au système ordinaire de rapports prévu par la loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, le rapport de révision énumérera l'ensemble des manquements constatés, y compris ceux qui auront été réparés à court terme sur l'invitation de la société de révision. En effet, au vu de la multitude de sociétés de révision autorisées à exercer dans ce secteur, cette mesure s'avère nécessaire pour garantir l'égalité de traitement des intermédiaires financiers en matière de suppression d'irrégularités constatées. De plus, des critères spéciaux d'agrément sont définis pour les sociétés de révision dont le champ d'action se limite à la révision d'IFDS du secteur non bancaire. En application de la réglementation générale prévue dans la loi sur

l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, une majorité des sociétés de révision accréditées à ce jour par l'Autorité de contrôle seraient exclues des révisions, car elles ne remplissent pas les critères d'accréditation. Comme l'activité de révision ne requiert, aux termes de la loi sur le blanchiment d'argent, que des connaissances spécialisées limitées, une telle exclusion ne serait cependant pas justifiée. Sans compter qu'une part considérable des connaissances acquises à ce jour ne serait plus employée. La question des coûts intervient également, d'où la nécessité d'une réglementation différenciée dans ce domaine.

Pour répondre aux besoins rencontrés dans la pratique, il convient de procéder à une adaptation des bases légales régissant les échanges d'informations entre les OAR et les autorités de surveillance. La nouvelle réglementation des échanges d'informations entre les OAR et la FINMA allègera la procédure administrative et accroîtra l'efficacité de la surveillance. La FINMA elle-même doit être en mesure de transmettre aux OAR tous les renseignements et documents dont ceux-ci ont besoin dans l'accomplissement de leur mandat. A cet égard, il est également prévu que des échanges d'informations tels que ceux qui sont prévus entre la FINMA et les OAR puissent aussi avoir lieu entre les différents OAR, dans la mesure où la communication de renseignements et de documents est également nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Hormis ces modifications, le système d'autorégulation prévu dans la loi sur le blanchiment d'argent est maintenu en l'état.

L'adoption par le Conseil fédéral du projet de loi et du message à l'attention du Parlement est prévue pour février 2006.

7.2.2 Loi sur la surveillance des assurances et intermédiaires d'assurance

Suite à la révision totale, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, de la loi fédérale sur la surveillance des entreprises d'assurance privées, les intermédiaires d'assurance sont désormais soumis à la surveillance de l'OFAP. Alors que les intermédiaires indépendants sont soumis à une obligation d'enregistrement, les intermédiaires dépendants, liés à une entreprise d'assurance, jouissent d'un droit d'enregistrement. Parallèlement, dans le cadre de la révision de la loi sur la surveillance des assurances, l'art. 2 al. 2 let. c LBA a été partiellement révisé, les intermédiaires d'assurance étant nouvellement intégrés dans la catégorie des intermédiaires financiers soumis à une autorité

de surveillance instituée par une loi spéciale. Par conséquent, il pourrait arriver que des intermédiaires d'assurance qui exercent parallèlement des activités d'intermédiation financière au sens de l'art. 2 al. 3 LBA et qui sont dès lors surveillés par l'Autorité de contrôle ou par un organisme d'autorégulation reconnu, soient sujets à un double assujettissement. Compte tenu de la procédure législative en cours visant à instaurer une surveillance intégrée des marchés financiers et à créer une autorité centralisée qui réunira sous un même toit la CFB, l'OFAP et l'Autorité de contrôle (cf. ch. 7.2.1 ci-devant), le Conseil fédéral a reporté l'entrée en vigueur de l'art. 2 al. 2 let. c LBA révisé. Cela signifie que les intermédiaires d'assurance doivent toujours requérir une autorisation de l'Autorité de contrôle ou une affiliation auprès d'un OAR pour fournir à titre professionnel des prestations d'intermédiation financière. S'agissant de leur activité de mise en contact dans le domaine des assurances, elle relève de la surveillance de l'OFAP et implique respectivement le devoir ou le droit de se faire inscrire dans le registre des intermédiaires.

7.2.3 Distributeurs de fonds de placement

Le Conseil fédéral a fixé l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006 de l'abrogation, décidée par le Parlement, de l'art. 2 al. 3 let. d LBA prévoyant l'assujettissement des distributeurs de fonds de placement. Les distributeurs de fonds de placements suisses et étrangers, ainsi que les représentants de fonds de placement étrangers qui proposent ou distribuent des parts de fonds et qui ne sont pas soumis à une autorité de surveillance instituée par une loi spéciale, ne sont dès lors plus soumis à la LBA à compter du 1^{er} janvier 2006, si cette activité était l'unique cause de leur assujettissement à la LBA.

Les distributeurs de fonds de placement qui, outre cette activité, exercent d'autres activités soumises à la LBA (services dans le domaine du trafic des paiements, gestion de fortune, etc.), doivent en revanche conserver leur affiliation auprès d'un organisme d'autorégulation ou leur autorisation de l'Autorité de contrôle, dans la mesure où ils exercent leur activité à titre professionnel.

A cet égard, l'Autorité de contrôle a été confrontée à deux problèmes, qui ont été résolus comme suit:

- Les distributeurs concernés devaient être informés à temps du passage au nouveau régime, afin qu'ils puissent renoncer à leur

affiliation auprès d'un OAR ou à leur autorisation d'exercer. En accord avec la CFB, cette information a été diffusée sur les sites internet des deux autorités.

- Dans le cadre du calcul de la taxe de surveillance, le nombre de membres affiliés aux OAR au 31 décembre 2005 sera déterminant (cf. ch. 2.1.2 ci-devant). Pour éviter que le calcul de la taxe de surveillance ne soit faussé par la sortie de distributeurs au 1^{er} janvier 2006, l'Autorité de contrôle a décidé d'autoriser, à titre exceptionnel, le départ au 30 décembre 2005, sans conséquences juridiques, de membres d'OAR assujettis à la LBA uniquement en raison de leur activité de distributeur.

8 Collaboration internationale

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

Suite à la révision, en 2003, des 40 Recommandations du GAFI relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, à l'adoption, en 2001 et en 2004, des neuf Recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme, à l'élaboration de la méthodologie de 2004 visant à évaluer la mise en œuvre des 49 Recommandations du GAFI, ainsi qu'au lancement fructueux de la collaboration du GAFI avec le FMI et la Banque mondiale, le GAFI a entamé, fin 2004, un nouveau cycle d'évaluations mutuelles de ses membres.

En règle générale, les examens de pays sont menés par une équipe ad hoc composée de deux membres du Secrétariat du GAFI et de trois à cinq experts (experts financiers, un expert en législation et un expert des questions opérationnelles) issus de plusieurs pays membres du GAFI. Dans certains pays membres, cet examen est effectué, à la demande du pays concerné, par une équipe du FMI dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier.

La procédure d'examen, qui dure de dix à douze mois par pays, comporte plusieurs volets. Le pays soumis à examen présente d'abord de façon détaillée, sur la base d'un questionnaire préétabli, son système de mise en œuvre des Recommandations du GAFI. Une visite sur place de deux semaines environ est alors effectuée par l'équipe des experts, qui rédige ensuite un projet de rapport – selon un schéma déterminé –, dont le contenu doit encore être négocié entre le pays examiné et les spécialistes. Par la suite, le projet de rapport est rendu accessible à tous les membres du GAFI et est présenté à l'assemblée plénière suivante, qui en débat et, le cas échéant, le modifie avant de l'adopter. Après une dernière relecture, la publication a lieu, tout d'abord du résumé avec les notations, puis de l'ensemble du texte.

Chacune des 49 normes fait l'objet d'une évaluation qui va de conforme à non conforme, en passant par largement conforme et partiellement conforme; dans certains cas justifiés, une Recommandation peut être déclarée non applicable.

En 2005, les rapports concernant les pays suivants ont été adoptés: Belgique, Norvège, Suisse (cf. ch. 8.1.1 ci-après), Australie, et Italie. Il convient de souligner que le rapport sur l'Italie est le premier du genre établi par le FMI.

La procédure d'examen de pays décrite ci-dessus ne peut être comparée avec les précédentes. En effet, outre les nouveautés déjà mentionnées, elle fait l'objet de règles très détaillées et d'une systématique très précise. A l'examen formel vient s'ajouter l'évaluation de l'efficacité du dispositif de lutte. Le contenu du rapport est très détaillé et le système de notation plus nuancé que précédemment, ce qui a pour conséquence que les évaluations sont d'une manière générale plus sévères que lors des examens antérieurs. La procédure d'examen doit encore être affinée dans la pratique. Outre l'examen des pays sur lequel le GAFI a travaillé tout au long de l'année et qui continuera de l'absorber ces deux à trois prochaines années, les aspects suivants des travaux menés par le GAFI méritent une mention particulière.

Des précisions ont été apportées à certaines normes du GAFI et à leur application: l'élaboration d'une Note interprétative sur la Recommandation spéciale VII (virements électroniques) a été achevée et une compilation sur les Meilleures pratiques internationales concernant la Recommandation spéciale IX (passeurs de fonds) a été adoptée. Enfin, l'élaboration d'une Note interprétative relative à la Recommandation spéciale VIII (organismes à but non lucratif) sera poursuivie.

Sous la présidence sud-africaine, un nouveau projet de recherche a été lancé pour examiner comment les Recommandations du GAFI pourraient être appliquées de manière plus concrète et efficace dans les pays où la corruption entrave le système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Le GAFI s'efforce, par le biais de diverses mesures telles que des réunions et projets communs, de renforcer la collaboration avec les organismes régionaux de type GAFI (FATF-style Regional Bodies, FSRBs) afin de consolider le réseau global existant. Ainsi, les FSRBs se sont vu reconnaître un nouveau statut de membre associé. La Chine, dont la candidature en tant que membre est actuellement examinée, a été admise en tant que pays observateur en 2005. L'assemblée plénière a en outre débattu de la question de savoir s'il était souhaitable d'accepter d'autres membres. Cette question n'a pas encore été tranchée.

Dans une résolution 1617 (2005), adoptée fin juillet 2005 sous le Chapitre VII de la Charte des Nations unies, et qui renforce le régime de sanctions à l'encontre du réseau Al Qaida, d'Oussama ben Laden, des Talibans et des groupes et individus qui leur sont associés, le Conseil de sécurité de l'ONU appelle tous les Etats membres à appliquer les 49 normes du GAFI. L'adoption de cette résolution accroît l'importance des normes du GAFI sur le plan international.

Représentée au sein de la délégation suisse auprès du GAFI, l'Autorité de contrôle prend régulièrement part aux travaux de cet organisme. Outre sa participation habituelle au sein de la délégation suisse, l'Autorité de contrôle participe, durant l'exercice en cours du GAFI, à deux groupes de travail sur les typologies. L'un traite des dangers liés au blanchiment de capitaux que posent les nouvelles technologies destinées au trafic des paiements, l'autre se penche sur l'abus potentiel de véhicules financiers, y compris les trusts et les entreprises prestataires de services pour de tels véhicules, à des fins de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.

8.1.1 Evaluation de la Suisse

Après les examens de 1993 et de 1998, la dernière évaluation du GAFI constituait le troisième examen du genre auquel la Suisse s'est soumise, quand bien même cet examen, comme il a été dit précédemment (cf. ch. 8.1 ci-dessus), se distinguait des précédents de par sa profondeur.

L'évaluation de la Suisse a donné aux experts, mais aussi aux autorités suisses, la possibilité de dresser un panorama général du dispositif mis en place pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et de mesurer la conformité de ce dispositif aux normes internationales. Cet examen a révélé que la Suisse dispose d'un système complet et efficace, qui satisfait largement aux normes révisées du GAFI. Le rapport d'experts reconnaît également le rôle de pionnier que la Suisse a joué à certains égards, notamment dans la criminalisation du blanchiment de capitaux et l'assujettissement d'un certain nombre d'activités et de professions relevant du secteur non bancaire. De l'avis des experts, le régime suisse fonctionne bien, en particulier pour ce qui est de la poursuite pénale et de la collaboration internationale. Elément important pour la Suisse, le système d'autorégulation a été bien noté, en particulier dans le secteur non bancaire, même si ce système, unique en son genre, a souvent été mal compris par la com-

munauté internationale. Les experts ont en outre relevé le bon fonctionnement tant de l'approche basée sur le risque que de la surveillance informatique des transactions dans le secteur bancaire.

Le rapport, publié sur le site Internet du GAFI, fait également état de certains manquements et lacunes du système en place. Plusieurs d'entre eux font déjà l'objet d'un projet de loi mis en consultation au printemps 2005, visant la mise en conformité du droit suisse aux normes internationales (cf. Rapport annuel 2004 de l'Autorité de contrôle, ch. 7.5.1). D'autres critiques du GAFI résultent, du point de vue de la Suisse, d'un formalisme excessif, dans la mesure où, si une réglementation détaillée fait effectivement défaut, les normes du GAFI sont bien mises en application dans la pratique. Ces critiques concernent surtout certains aspects des obligations de diligence et du système de communication en présence de relations d'affaires et de transactions suspectes. Aux yeux des autorités suisses, cette évaluation ne tient pas suffisamment compte de l'efficacité du système suisse et reste enfermée dans un carcan de critères formels.

S'étendant sur une année, l'examen de la Suisse a représenté un travail considérable pour toutes les parties impliquées. La description détaillée de l'ensemble du dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme qui a servi de base au travail des experts, la réponse écrite à de nombreuses questions supplémentaires des experts, mais aussi les prises de position répétées, accompagnées de propositions de modifications, sur les versions successives du rapport des experts de 250 pages et enfin les négociations avec les experts ont demandé de la part des autorités compétentes des efforts soutenus, mais aussi une grande disponibilité et une grande souplesse. De plus, à l'occasion de la visite en Suisse des experts, du 4 au 15 avril 2005, plus de 40 rencontres ont eu lieu avec tous les offices et les acteurs du secteur privé intervenant dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

8.2 Mesures dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme

En 2005 également, la Suisse a soutenu les efforts déployés à l'échelle internationale dans la lutte contre le terrorisme et son financement. Comme lors des années précédentes, les autorités de surveillance ont transmis aux intermédiaires financiers un certain nombre de listes contenant les noms de personnes et d'orga-

nisations supposées être impliquées dans des activités terroristes. Il s'agissait de listes soumises au Comité de sanctions de l'ONU contre Al Qaida et les Talibans en vertu de la Résolution 1267 (1999) et des résolutions ultérieures, mais aussi de listes nationales («listes Bush») que, dans le cadre de la Résolution 1373 (2001), les Etats-Unis adressent à la Suisse en la priant de soutenir leurs démarches. En transmettant ces listes, les autorités ont, comme toujours, informé les intermédiaires financiers des suites à leur donner. Certaines entraînaient une obligation de communiquer sans délai au seco ainsi qu'au MROS les relations d'affaires ou les transactions faites au nom ou pour le compte de personnes figurant sur la liste et de bloquer les valeurs patrimoniales concernées. D'autres appelaient un devoir de diligence accru de la part de l'intermédiaire financier, se traduisant par l'obligation d'effectuer des clarifications particulières au sujet des personnes et des organisations citées sur ces listes. De plus, en présence de soupçons fondés au sens de l'art. 9 LBA, l'obligation d'effectuer une communication au MROS et de bloquer les valeurs patrimoniales confiées s'imposaient également. Le nombre de listes ainsi transmises a tendance à diminuer.

9 Relations publiques

9.1 Séminaire concernant les questions d'assujettissement

Dans la lignée des séminaires pour IFDS (cf. Rapport annuel 2004 de l'Autorité de contrôle, ch. 9.3.1) et des séminaires pour réviseurs accrédités (cf. Rapport annuel 2004 de l'Autorité de contrôle, ch. 9.3.2), l'Autorité de contrôle a organisé en 2005 un séminaire consacré aux questions d'assujettissement. Conjointement à la publication du texte consolidé sur la pratique de l'Autorité de contrôle (cf. Rapport annuel 2004 de l'Autorité de contrôle, ch. 2.3.6), ce séminaire visait à améliorer et étendre la compréhension de l'obligation d'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent.

La formation s'adressait à tous les conseillers d'entreprises susceptibles d'exercer une activité d'intermédiation financière (fiduciaires, sociétés de révision, avocats et notaires, organes d'OAR), ainsi qu'à toutes les personnes désireuses d'en apprendre davantage sur l'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent. Les thèmes abordés comprenaient l'émission et la gestion de moyens de paiement, les organes des sociétés de domicile, la définition de la notion d'exercice de l'activité à titre professionnel, le champ d'application territorial de la loi sur le blanchiment d'argent ainsi que les services dans le domaine du trafic des paiements. Dispensée par des collaborateurs de l'Autorité de contrôle, la formation s'est déroulée sous la forme d'exposés et de cas pratiques sur les thèmes choisis.

Les séminaires proposés ont rencontré un vif intérêt, surtout en Suisse romande où le cours affichait complet après quelques semaines. Ce succès témoigne du besoin des intéressés de mieux comprendre les différents domaines, parfois difficiles d'accès, d'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent.

10 Organisation interne

10.1 Personnel

L'effectif du personnel de l'Autorité de contrôle est resté stable en 2005 également. Les objectifs du programme d'abandon de tâches et la réduction de postes qui en résulte ont également été mis en œuvre au sein de l'Autorité de contrôle. Dans un domaine où la charge de travail est essentiellement déterminée par des tiers, le système d'abandon de tâches atteint rapidement ses limites, même si l'on exécute les tâches de manière moins approfondie. D'où un alourdissement de la charge de travail des collaborateurs de l'Autorité de contrôle. Ajoutée à la charge additionnelle provenant de l'interdiction de remplacer les collaborateurs avant l'échéance d'un délai de quatre mois après leur départ, cette situation a conduit dans certains cas à une accumulation indésirable d'heures supplémentaires.

- Révisions dans le cadre de la procédure d'autorisation 6 (11)

11 Statistiques

11.1 Autorité de contrôle

11.1.1 Décisions

Au cours de l'année 2005, l'Autorité de contrôle a rendu 488 décisions qui concernaient les domaines suivants (les chiffres de l'année 2004 sont indiqués entre parenthèses):

- a) Autorisations et accréditations
 - Intermédiaires financiers 83 (102)
 - Sociétés de révision 7 (16)
 - Requêtes en autorisation rejetées 6 (3)
- b) Mutations de personnel
 - OAR 10 (17)
 - Intermédiaires financiers 73 (44)
 - Responsables de mandats 11 (8)
- c) Classements
 - Procédures d'autorisation 18 (29)
 - Procédures de surveillance du marché 250 (209)
- d) Divers
 - Modifications de statuts et de règlement des OAR 15 (15)
 - Décisions de fin d'autorisation 25 (9)
 - Retrait de l'autorisation 3 (-)
 - Liquidation 1 (-)
 - Autres 5 (5)

11.1.2 Dénonciations pénales

- Pour cause d'activité illégale 11 (5)

11.1.3 Révisions effectuées par l'Autorité de contrôle

- Auprès des OAR 9 (7)
- Lors de procédures de surveillance du marché 6 (9)
- Auprès d'intermédiaires financiers directement soumis 96 (66)

11.1.4 Etablissements et institutions assujettis

- OAR 11 (12)
- Intermédiaires financiers directement soumis 381 (333)
- Sociétés de révision accréditées 120 (113)

11.1.5 Recours

Certaines décisions de l'Autorité de contrôle ont fait l'objet d'un recours. La situation se présente comme suit :

- Recours pendants à la fin 2004 12 (10)
- Recours déposés en 2005 17 (13)
- Recours jugés ou retirés en 2005 15 (11)
- Recours pendants à la fin 2005 14 (12)

11.2 OAR

11.2.1 Intermédiaires financiers affiliés

- ARIF 473
- OAD FCT 517
- OAR-G 244
- PolyReg 619
- OAR Poste 1
- OAR FSA/FSN 1072
- OAR CFF 11
- OAR ASSL 46
- OAR USF 602
- OAR ASG 780
- VQF 1680
- Total 6045 (6071)

11.2.2 Sanctions

- Rappels 103 (163)
- Blâmes 74 (72)
- Peines conventionnelles 171 (73)
- Amendes 78 (114)
- Exclusions 57 (86)
- Total 483 (508)

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

- Gestion de fortune	43,6 %	(48,5 %)
- Activités fiduciaires, administration de sociétés (de domicile), trustee, paiements au nom et pour le compte de tiers, services dans le domaine du trafic des paiements	24,2 %	(24,5 %)
- Avocats et notaires	16,4 %	(14,5 %)
- Distributeurs de fonds de placement	3,6 %	(4 %)
- Activités de crédit, de leasing, de factoring, d'affacturage à forfait	2,5 %	(2,5 %)
- Courtiers en assurance	2,7 %	(2,5 %)
- Activités de change (bureau de change, hôtellerie, station-service)	2,5 %	(2 %)
- Négociants en devises (forex) et négociants en valeurs mobilières lorsqu'ils ne sont pas assujettis à la LBVM	1,6 %	(1,5 %)
- Transfert d'argent (« money transfer »)	1,5 %	(1,5 %)
- Négociants en matières premières et métaux précieux	1,3 %	(1 %)
- Transport et dépôt de valeurs	0,4 %	(0,5 %)
Total	100,3 %	(103 %)

Il convient de préciser qu'un intermédiaire financier peut appartenir jusqu'à trois desdites catégories selon son secteur d'activité.