

GAFI



Mesures de lutte contre le
blanchiment de capitaux
et le financement du
terrorisme

Suisse

4ème Rapport de suivi renforcé &
réévaluation de notations de
conformité technique

Octobre 2023

Rapport de suivi





Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental d'élaboration de politiques dont l'objectif est d'établir des normes internationales, et de développer et promouvoir les politiques nationales et internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive. Les recommandations du GAFI sont reconnues comme les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT).

Pour plus d'informations concernant le GAFI, veuillez visiter notre site : www.fatf-gafi.org.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

La plénière du GAFI a adopté ce rapport par procédure écrite en octobre 2023.

Référence de citation :

GAFI (2023), *Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – Suisse*,
4ème Rapport de suivi renforcé & réévaluation de notations de conformité technique, GAFI, Paris
<https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/fr/publications/Mutualevaluations/switzerland-fur-2023.html>

© 2023 GAFI/OCDE. All rights reserved.

Aucune reproduction ou traduction de cette publication ne pourra être faite sans autorisation écrite. Les demandes d'autorisation pour la reproduction de tout ou partie de cette publication doivent être adressées au Secrétariat du GAFI, 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, (fax : +33 1 44 30 61 37 ou e-mail : contact@fatf-gafi.org).

Crédit photo – Couverture : © iStock / Samuel Howell

Quatrième Rapport de suivi renforcé de la Suisse

Introduction

La Plénière du GAFI a adopté le Rapport d'évaluation mutuelle (REM) de la Suisse en octobre 2016. Sur la base des résultats du REM, la Suisse a été placée en suivi renforcé. Le troisième Rapport de suivi renforcé de la Suisse avec réévaluation de notations de conformité technique a été adopté en janvier 2020. Ce quatrième Rapport de suivi renforcé analyse les progrès accomplis par le pays évalué pour remédier à certaines des lacunes en matière de conformité technique identifiées dans son REM. Des renotations sont octroyées pour refléter les progrès accomplis.

Dans l'ensemble, on s'attend à ce que les pays aient remédié à la plupart, voire à la totalité, des lacunes en matière de conformité technique à la fin de la troisième année suivant l'adoption de leur REM. Ce rapport n'aborde pas les progrès réalisés par la Suisse pour améliorer son efficacité.

Mme Imane EL BOURICHI, cheffe de service LBC/FT à l'Autorité de Contrôle des Assurances et de la Prévoyance Sociale (ACAPS) du Maroc, a mené l'analyse de la réévaluation. L'experte a été assistée par Mme Ariane SCHNEIDER du Secrétariat du GAFI.

La section 2 du présent rapport résume les progrès accomplis par la Suisse dans l'amélioration de la conformité technique. La section 3 présente la conclusion et comprend un tableau indiquant les notations du REM de la Suisse et les notations actualisées sur la base de ce rapport de suivi et du rapport de suivi précédent.

Progrès dans l'amélioration de la conformité technique

Cette section résume les progrès accomplis par la Suisse pour améliorer sa conformité technique en remédiant à certaines des lacunes techniques identifiées dans le REM (R.10 et R.40).

Progrès réalisés pour remédier aux lacunes à la conformité technique relevées dans le REM

La Suisse a fait des progrès pour remédier aux lacunes en matière de conformité technique relevées dans le REM en ce qui concerne la R.10 et la R.40. En raison de ces progrès, la Suisse a été réévaluée sur ces Recommandations.

Recommandation 10

	Année	Notation
REM	2016	PC
1 ^{er} Rapport de suivi	2018	PC (non réévaluée)
2 ^{ème} Rapport de suivi	2019	PC (non réévaluée)
3 ^{ème} Rapport de suivi	2020	PC
4 ^{ème} Rapport de suivi	2023	↑ LC

- a) **Critère 10.1 (Rempli)** : Comme indiqué dans le REM en 2016, l'interdiction de tenir des comptes anonymes procède de l'obligation de vérifier l'identité du client par les intermédiaires financiers lors de l'établissement de la relation d'affaires (art. 3 al. 1 LBA¹). Par ailleurs, l'ouverture de nouveaux livrets d'épargne au porteur est interdite, et les livrets existants doivent être annulés lors de leur première présentation physique avec identification de la personne qui effectue les retraits (art. 5 CDB 20²). Concernant les comptes numérotés, la CDB 20 précise que l'ensemble des dispositions relatives aux obligations de diligence des banques s'applique à tous les comptes, livrets, dépôts et compartiments de coffre-fort désignés par un numéro ou un code (art. 1 al. 3) (cf. REM 2016, c.10.1).
- b) **Critère 10.2 (En grande partie rempli)** : La Suisse était partiellement conforme sur ce critère lors du REM du fait de l'existence de lacunes relevées au niveau des sous critères 10.2b) et 10.2c). Le REM faisait notamment ressortir que le seuil des opérations occasionnelles pour l'application des mesures de vigilance était trop élevé. Le troisième rapport de suivi datant de 2020 quant à lui, indique que l'OBA-FINMA a été révisée, de même que les règlements des organismes d'autorégulation (OAR) et la Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB), afin d'abaisser le seuil des opérations occasionnelles pour l'application des mesures de vigilance à 15 000 CHF (13 694 EUR³) et répondre ainsi au sous-critère 10.2b). De ce fait, la lacune restante concerne le 10.2c) et consiste en l'absence d'une disposition explicite obligeant les banques à mettre en place des mesures de vigilance lorsqu'elles effectuent des opérations occasionnelles sous forme de virements électroniques dans les circonstances visées par la Recommandation 16 et sa Note interprétative. Même si en pratique les banques ne réalisent habituellement pas de telles opérations pour des clients occasionnels, cela n'est pas établi explicitement (cf. REM 2016, c.10.2). En ce qui concerne les sous critères 10.2a), 10.2d) et 10.2e), la Suisse était conforme lors du REM puisque le principe de l'exécution des obligations de vigilance lorsque sont établies des relations d'affaires était déjà posé par la LBA conformément au sous-critère 10.2a), des mesures de vigilance sont aussi requises lorsqu'existe un soupçon de BC/FT selon la LBA et ce, conformément au sous-critère 10.2d) et enfin, lorsqu'il y a un doute sur la véracité des données d'identification qui ont été

¹ Loi sur le blanchiment d'argent

² Convention relative à l'obligation de diligence des banques de 2020 (CDB 20)

³ Taux de change en vigueur à la date de publication du REM (2016)

transmises à l'intermédiaire financier, cela entraîne le renouvellement de l'identification des clients en cause conformément au 10.2e). Au vu de ces éléments, le critère 10.2 a été noté « En grande partie rempli ».

- c) **Critère 10.3** (*En grande partie rempli*) : Le REM fait ressortir que ce critère est en grande partie rempli. Le principe de l'identification du client et de la vérification de son identité est posé par la LBA (art. 3 al. 1). Il s'applique toutefois avec la limite identifiée au c.10.2 (cf. ci-dessus ainsi que REM 2016, c.10.3).
- d) **Critère 10.4** (*Rempli*) : Comme indiqué dans le REM, tous les intermédiaires financiers doivent, lorsque leur client est une personne morale, prendre connaissance de ses pouvoirs d'engagement et vérifier l'identité des personnes établissant la relation d'affaires en son nom (art. 3 al. 1 LBA). Cette exigence s'applique aussi aux sociétés de personnes (art. 44 al. 3 OBA-FINMA, 7 al. 2 et 15 CDB 20, 5 al. 3 R OAR-ASA, §12 al. 1 R Polyreg, Cm 15 al. 3 et 4 R ASSL, ch. 20 R OAR SO-FIT). Par ailleurs, les trustees doivent confirmer par écrit qu'ils sont autorisés à établir la relation d'affaires au nom du trust (art. 64 al. 3 OBA-FINMA, art. 16 al. 3 CDB 20, §24 al. 3 R Polyreg, art. 9 al. 1 et 11 al. 3 R OAR AOOS, ch. 20 R OAR SOFIT). A l'exception du R SVIG (§ 2.1.2.3), aucune mesure dans la réglementation en matière de LBC/FT ne reprend explicitement l'obligation de droit privé selon laquelle l'intermédiaire financier doit vérifier si une personne physique agit au nom et pour le compte d'une autre personne physique, sur la base d'une procuration ou d'un mandat. Différentes dispositions de l'OBA-FINMA y font toutefois indirectement référence (art. 13 al. 5 let. d et 39 let. c) (cf. REM 2016, c.10.4).
- e) **Critère 10.5** (*Rempli*) : En 2016, il existait une obligation légale pour les intermédiaires financiers d'identifier l'ayant droit économique de son client « avec la diligence requise par les circonstances », mais il n'existait pas d'obligation générale et systématique pour les intermédiaires financiers de prendre des mesures raisonnables pour vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs (BE) des clients et de s'assurer de leur statut de BE. Le critère avait ainsi été noté « partiellement rempli » dans le REM. Cette lacune a été comblée par l'article 4, alinéa 1 de la LBA qui a introduit l'obligation, pour les intermédiaires financiers, d'identifier l'ayant droit économique et de vérifier son identité. Le message du Conseil fédéral du 26 juin 2019 relatif à l'article 4 de la LBA précise par ailleurs que l'intermédiaire financier doit, dans le cadre de cette vérification, s'appuyer sur différentes sources, notamment sur sa propre connaissance du profil du client, sur des informations publiques et, au besoin et si possible, sur des informations fournies par un service externe, et ce afin de s'assurer de savoir qui est l'ayant droit économique. Le message du Conseil fédéral précise par ailleurs : « L'intermédiaire financier est donc tenu de vérifier de manière critique l'identité de l'ayant droit économique et de prendre – avec la diligence requise par les circonstances – les mesures nécessaires pour s'assurer de sa plausibilité », ce qui implique la vérification du statut de l'ayant droit économique. Ceci répond de manière complète aux exigences du critère 10.5.

- f) **Critère 10.6** (*Rempli*) : Comme indiqué dans le REM (cf. c.10.6), l'intermédiaire financier doit identifier l'objet et le but de la relation d'affaires, l'étendue des informations à collecter étant fonction du risque que représente le client (art. 6 al. 1 LBA).
- g) **Critère 10.7** (*Rempli*) : Au moment du REM, il existait des dispositions relatives à l'obligation pour les institutions financières de procéder à un examen attentif des opérations effectuées pendant toute la durée de la relation d'affaires afin de s'assurer qu'elles sont cohérentes avec leurs profils et ce, conformément au sous-critère 10.7a). En ce qui concerne le 10.7b), sauf pour les affiliés Polyreg, en 2016, il n'existait pas d'obligation générale et explicite pour les intermédiaires financiers de s'assurer que les données obtenues dans le cadre des diligences restent à jour et pertinentes au cours de la relation d'affaires. Le critère était donc noté « partiellement rempli ». Cette lacune a été comblée avec l'alinéa 1^{bis} de l'article 7 de la LBA qui stipule que l'intermédiaire financier vérifie périodiquement si les documents requis, c'est-à-dire les documents obtenus en application des obligations de diligence, sont actuels et les met à jour si nécessaire. Cet article indique aussi que la périodicité, l'étendue et la méthode de vérification et de mise à jour sont fonction du risque que représente le cocontractant. Aussi, au niveau de l'article 7, le message du Conseil fédéral du 26 juin 2019 stipule qu'il appartient à l'intermédiaire financier de déterminer, sur la base d'une approche fondée sur les risques, quelles données devront être mises à jour, en fonction principalement de leur pertinence pour la classification ou la surveillance de la relation d'affaires.
- h) **Critère 10.8** (*En grande partie rempli*) : En 2016, il existait une obligation pour les intermédiaires financiers, dans le cadre de leurs obligations de diligence, d'identifier le but et l'objet de la relation d'affaires souhaitée ce qui implique qu'ils prennent connaissance de la nature de l'activité du client. Par ailleurs, lorsque les clients sont des personnes morales ou des constructions juridiques, l'exigence légale couvrait également l'obligation d'obtenir une déclaration écrite relative aux ayants droit économiques. Néanmoins, il n'existait pas d'obligation systématique de procéder à la vérification du statut d'ayant droit économique (cf. c.10.5), ce qui limite les cas dans lesquels l'intermédiaire financier s'attache à comprendre la structure de propriété et de contrôle de son client. Ce critère a ainsi été noté « partiellement rempli » dans le REM. L'insuffisance liée à la vérification de l'identité a été palliée grâce à l'article 4 de la LBA qui a introduit l'obligation, pour les intermédiaires financiers, de vérifier l'identité de l'ayant droit économique pour les personnes morales et les constructions juridiques, ce qui implique la compréhension de la structure de propriété. Par ailleurs, plusieurs dispositions permettent d'appuyer cette compréhension de la structure de propriété (notamment pour les sociétés de domicile) : l'article 2, let. a, de l'OBA-FINMA qui définit ce que c'est qu'une société de domicile, l'article 9a de l'OBA-FINMA qui exige de l'intermédiaire financier de clarifier les motifs du recours aux sociétés de domicile, l'article 13, al. 2, let. h, de l'OBA-FINMA qui considère que la complexité des structures, notamment en cas d'utilisation de plusieurs sociétés de domicile, sans

raison manifestement compréhensible, constitue un indice d'une relation d'affaires comportant des risques accrus. Toutefois, il n'existe aucune disposition expresse obligeant les intermédiaires financiers à comprendre la structure de propriété et ce, pour tous les types de société.

- i) **Critère 10.9** (*En grande partie rempli*) : Comme indiqué dans le REM, lors de l'établissement des relations d'affaires avec des personnes morales et des constructions juridiques, l'intermédiaire financier doit identifier et vérifier l'identité de son client à travers les données figurant au critère : (a) art. 44 al. 1 let. b et 47 OBA-FINMA, art. 12 et 13 CDB 20, art. 5 R OAR-ASA, §8 al. 1 let. b et §11 R Polyreg, art. 9 al. 1 R OAR AOOS, Cm 15 al. 1 let. b et 17 al. 2 et 3 R ASSL, § 2.1.2.1 et 2.1.5 R SVIG, art. 20 al. 1 et 2 R VQF ; (b) art. 3 al. 1 LBA, 44 al. 3 OBA-FINMA, 7 al. 2, 15 et 16 al. 3 CDB 20 et formulaire T, 5 al. 3 R OAR-ASA, §12 al. 1 R Polyreg, art. 9 al. 1 R OAR AOOS, Cm 15 al. 3 R ASSL, § 2.1.2.4 R SVIG, art. 21 al. 3 R VQF (c. 10.4) ; et (c) art. 44 al. 1 let. b OBA-FINMA, 7 al. 2 CDB 20, §8 al. 1 let. b R Polyreg, Cm 15 al. 1 let. b R ASSL, § 2.1.2.1 R SVIG, art. 20 al. 1 let. b R VQF. Toutefois, l'adresse n'est pas toujours une donnée explicitement requise dans les documents équivalents à l'extrait du registre du commerce, même si de manière générale cette information est mentionnée.
- j) **Critère 10.10** (*En grande partie rempli*) : Comme indiqué au c.10.5, lors du REM en 2016, il existait une obligation légale pour les intermédiaires financiers d'identifier l'ayant droit économique de leur client « avec la diligence requise par les circonstances » sans pour autant qu'il existe une disposition relative à l'obligation de vérifier l'identité de l'ayant droit économique. Ce critère était noté « partiellement rempli » en raison de l'absence d'obligation systématique de vérifier le statut d'ayant droit économique de la personne désignée dans la déclaration remise par le client (lacune identifiée au c.10.5). L'article 4 de la LBA, ainsi que le commentaire de cet article au niveau du message du Conseil fédéral du 26 juin 2019, ont pallié cette insuffisance en introduisant l'obligation de vérification de l'identité de l'ayant droit économique (bénéficiaire effectif) pour les intermédiaires financiers et l'obligation de s'assurer de sa plausibilité. Par ailleurs, selon l'art. 2a, al. 3, de la LBA, « sont réputées ayants droit économiques d'une personne morale exerçant une activité opérationnelle les personnes physiques qui, en dernier lieu, contrôlent la personne morale, du fait qu'elles détiennent directement ou indirectement, seules ou de concert avec un tiers, une participation d'au moins 25 % du capital ou des voix ou qu'elles la contrôlent d'une autre manière. Si ces personnes ne peuvent pas être identifiées, il y a lieu d'identifier le membre le plus haut placé de l'organe de direction ». Toutefois, aucune disposition explicite n'envisage le cas où il existe des doutes quant au fait de savoir si la ou les personnes ayant une participation de contrôle est le ou sont les bénéficiaire(s) effectif(s) conformément au critère 10.10b).
- k) **Critère 10.11** (*Rempli*) : Lors du REM, il a été relevé que le droit Suisse exigeait l'identification des ayants droit économiques des valeurs patrimoniales pour les constructions juridiques, et plus généralement pour les structures « non capitalistiques » pour lesquelles la notion de «

détenteur de contrôle » n'est pas applicable. Toutefois, ce critère avait été noté « partiellement rempli » vu que les informations sur les ayants droit économiques des sociétés de domicile, en particulier celles collectées par les banques, étaient insuffisantes. Par ailleurs, comme indiqué au c.10.5, il n'existait pas d'obligation systématique de vérifier le statut d'ayant droit économique de la personne désignée dans la déclaration remise par le client qui est une construction juridique. L'article 4 de la LBA révisée a pallié les insuffisances précitées et a introduit l'obligation de vérification de l'identité de l'ayant droit économique. Par ailleurs les textes d'application de la loi, notamment l'article 64 de l'OBA-FINMA et les articles 40 et 41 de la CDB 20 en lien avec les formulaires S et T, exigent que l'ensemble des intervenants (trustees, settlor, protector, bénéficiaires, respectivement les personnes occupant des positions équivalentes) soient identifiés pour tous les types de trusts et autres constructions juridiques présentant une structure ou une fonction similaire aux trusts.

- l) **Critère 10.12** (*En grande partie rempli*) : Pour les contrats d'assurance vie et d'autres produits d'investissement en lien avec une assurance, dès lors que ces bénéficiaires sont identifiés ou désignés, la vérification de l'identité devrait intervenir au moment du versement des prestations. Or, en 2016, cette obligation de vérification de l'identité n'était requise que si le bénéficiaire était une PPE. Ce critère était ainsi noté « partiellement rempli ». L'article 11, alinéa 1^{er}, du nouveau règlement OAR-ASA, a grandement remédié à cette insuffisance en stipulant que la compagnie d'assurance doit consigner le nom du bénéficiaire et recueillir suffisamment d'informations afin de pouvoir l'identifier nominativement au moment du paiement des prestations d'assurance-vie, ce qui répond aux sous-critères (a) et (b). Par ailleurs, la compagnie d'assurance doit identifier le bénéficiaire des prestations au moment du paiement de ces dernières. Toutefois, ledit article n'exige pas expressément la vérification de l'identité du bénéficiaire au moment du versement des prestations, ce qui ne répond pas entièrement au sous-critère (c).
- m) **Critère 10.13** (*En grande partie rempli*) : Comme noté dans le REM, la liste indicative de critères permettant de détecter les relations d'affaires à risque accru contient un seul critère visant le bénéficiaire, dans des circonstances particulières : versement supérieur à 25 000 CHF (25 664 EUR⁴) à un bénéficiaire non lié au preneur (Règlement de l'OAR-ASA, art. 13^{ter} al. 2 let. g). Le troisième rapport de suivi de 2020 indique que ce seuil a été abaissé à 15 000 CHF (15 398 EUR⁵) dans le nouveau règlement de l'OAR-ASA. Pour autant, le bénéficiaire n'est pas inclus comme facteur de risque pertinent à considérer pour les versements inférieurs à 15 000 CHF.
- n) **Critère 10.14** (*Rempli*) : En 2016, lorsque quelques données et/ou éléments faisaient défaut afin de vérifier l'identité du client et de l'ayant droit économique avant l'exécution des transactions ou l'établissement de la relation d'affaires, les banques et négociants en valeurs mobilières,

⁴ Taux de change en vigueur à la date de ce Rapport de suivi (2023)

⁵ Taux de change en vigueur à la date de ce Rapport de suivi (2023)

ainsi que les gérants de fortunes affiliés à l'OAR ASG, étaient néanmoins autorisés à ouvrir le compte. Le REM note à ce sujet que la vérification des identités permise dans un délai de 90 jours au plus, ne respecte pas la recommandation du critère 10.14a) qui requiert une vérification dès que cela est raisonnablement possible ; et que des mesures adéquates de gestion des risques BC/FT ne sont pas en place. Ce critère avait donc été noté « partiellement rempli » dans le REM.

Toutefois, comme noté dans le troisième rapport de suivi de 2020, ces lacunes ont été intégralement comblées. En ce qui concerne les banques et négociants en valeurs mobilières, la CDB 20, applicable depuis le 1^{er} janvier 2020, a été adaptée sur ce point. L'article 45 alinéa 3 permet l'utilisation d'un compte, à titre d'exception, si quelques données et/ou documents permettant la vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif font défaut ou si certains documents n'ont pas été obtenus sous la forme voulue. Conformément au critère 10.14b), cette exception est possible lorsque cela est essentiel pour ne pas interrompre le déroulement normal des affaires. La lacune concernant le critère 10.14c) est corrigée par l'alinéa 3 qui précise que l'application d'une telle exception nécessite toutefois une analyse basée sur les risques, afin de déterminer si l'exception en question est appropriée, ainsi qu'en s'assurant que des données suffisantes concernant l'identité du cocontractant ainsi que celle de l'ayant droit économique sont à disposition. Enfin, l'alinéa 4 vient corriger la déficience tenant au respect du critère 10.14a) en exigeant que les données et/ou documents manquants soient obtenus dès que possible et au plus tard dans les 30 jours suivant l'ouverture du compte. A défaut, la banque doit bloquer le compte pour toutes les entrées et sorties de valeurs patrimoniales, puis décider de la suite de la procédure au vu d'une analyse basée sur les risques. Dès lors que les données et / ou documents manquants ne peuvent être fournis, la banque est tenue de mettre un terme à la relation d'affaires. Concernant les gérants de fortune affiliés à l'OAR ASG, entre-temps devenu l'OAR AOOS, ils sont soumis depuis le 1^{er} janvier 2020 aux règles de l'OBA-FINMA (cf. c.10.2 a) et b)) et art. 9 al. 1 R OAR AOOS), qui ne prévoient pas l'exception prévue au critère 10.14, soit la vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif après l'établissement de la relation d'affaires (art. 55 al 1 et 2 OBA-FINMA).

- o) **Critère 10.15 (Rempli)** : Ce critère avait été noté « partiellement rempli » en 2016 au vu de la lacune au c.10.14. Toutefois, comme indiqué dans le troisième rapport de suivi (cf. c.10.14), depuis 2020 les banques et négociants en valeurs mobilières doivent à compter de la date d'entrée en vigueur de la CDB 20: 1° effectuer une analyse basée sur les risques, afin de déterminer si l'exception en question est appropriée (art. 45 al. 3 CDB 20) ; 2° obtenir les données et/ou documents manquants dès que possible et au plus tard dans les 30 jours suivant l'ouverture du compte (art. 45 al. 4 CDB 20). A défaut, ils doivent bloquer le compte pour toutes les entrées et sorties de valeurs patrimoniales, puis décider de la suite de la procédure au vu d'une analyse basée sur les risques. Dans le cas où les données et / ou documents manquants ne peuvent être fournis, ils sont tenus de mettre un terme à la relation d'affaires. L'exception permise aux gérants de fortune affiliés à l'OAR ASG, entre-temps devenu l'OAR AOOS, a cessé d'exister du fait que l'article 55 alinéas 1 et 2 OBA-FINMA leur est

applicable depuis le 1^{er} janvier 2020 (cf. critère 10.2 a) et b) et art. 9 al. 1 OAR AOS).

- p) **Critère 10.16 (Rempli)** : Comme noté par le REM en 2016, il n'y avait pas de priorisation de l'application des nouvelles mesures aux catégories de clients présentant les profils de risque les plus élevés. Le critère était donc noté « partiellement rempli ». Toutefois, depuis la modification de la LBA en 2023, l'article 7 alinéa 1^{bis} exige que l'intermédiaire financier vérifie périodiquement si les documents requis sont actuels et les mette à jour si nécessaire. Par ailleurs, la loi précise que la périodicité, l'étendue et la méthode de vérification et de mise à jour sont en fonction du risque que représente le cocontractant, ce qui répond à la déficience relevée et permet de prioriser les mesures de vigilance en fonction des profils de risque. En outre, le message du Conseil fédéral du 26 juin 2019 concernant la modification de la loi sur le blanchiment d'argent précise qu'« en cas de changement des règles entre le moment où les données déterminantes ont été obtenues et le moment où l'intermédiaire financier vérifie leur actualité, il y a lieu de vérifier si ces données sont toujours actuelles au regard des nouvelles règles ».
- q) **Critère 10.17 (Rempli)** : Comme noté par le REM en 2016 (cf. REM 2016, c.10.17), les intermédiaires financiers doivent clarifier l'arrière-plan et le but d'une relation d'affaires dès lors qu'elle comporte un risque accru (art. 6 al. 2 let. c LBA). Dans ces circonstances, ils doivent aussi mener des clarifications complémentaires, dans une mesure proportionnée aux circonstances.
- r) **Critère 10.18 (Rempli)** : A la date du REM en 2016, les émetteurs de moyens de paiement ayant conclu une convention de délégation avec une banque autorisée en Suisse se voyaient appliquer des mesures de vigilance simplifiées dans des circonstances définies à l'article 12 al. 1 de l'OBA-FINMA. Ces dispositions ne précisaient pas si les mesures simplifiées étaient suspendues en cas de soupçon de BC/FT. Le REM indique également des lacunes en ce qui concerne la dispense d'obtention d'attestation d'authenticité des copies des documents d'identification dans le cadre de relations d'affaires conclues directement et à distance par les émetteurs des moyens de paiement (art. 12 al. 2 OBA-FINMA). Ce critère était donc noté « partiellement rempli ». Toutefois, comme noté dans le troisième rapport de suivi, l'article 12 al. 2^{bis} de OBA-FINMA révisée a entièrement pallié cette déficience en exigeant qu'afin de pouvoir renoncer à l'obtention d'une attestation d'authenticité, l'émetteur des moyens de paiement vérifie si les copies des documents d'identification contiennent des indices de l'utilisation d'une pièce d'identité fausse ou contrefaite. Un indice d'utilisation d'une pièce d'identité fausse ou contrefaite constitue un soupçon de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Dans un tel cas, l'émetteur des moyens de paiement ne pourra se prévaloir de cette mesure de diligence simplifiée. En d'autres termes, les mesures de diligence simplifiées ne sont pas acceptables en cas de soupçon de BC/FT.

Il est encore à noter que pour ce qui est de l'OAR PolyReg, celui-ci fait explicitement un renvoi à l'art. 12 de l'OBA-FINMA au § 39^{bis}, al. 2 de son Règlement.

- s) **Critère 10.19 (Rempli)** : En 2016, il n'existait pas d'obligation pour les banques mais une simple faculté d'envisager de mettre fin à la relation d'affaires lorsqu'elles n'avaient pas obtenu les documents manquants dans un délai de 90 jours. Le critère était donc noté « partiellement rempli » dans le REM. Comme noté dans le troisième rapport de suivi, l'article 45, alinéa 4 de la CDB 20 est venu pallier cette lacune en imposant à la banque de mettre un terme à la relation d'affaires dans de tels cas. En outre, les articles 9ss LBA (obligation de communiquer) priment sur la présente disposition.
- t) **Critère 10.20 (En grande partie rempli)** : Comme noté par le REM (cf. REM 2016, c.10.20), en cas de soupçon de BC/FT, l'intermédiaire financier peut utiliser son droit de communiquer (art. 305^{ter} al. 2 CP). S'il existe déjà un soupçon fondé de BC/FT, l'intermédiaire financier devra faire une communication (art. 9 LBA). Dans les deux cas, la communication n'entraîne pas de blocage automatique des avoirs (sous réserve d'une DOS sur la base de l'art. 9 al. 1 let. c LBA) évitant ainsi d'alerter le client. A partir de cette communication et durant l'analyse effectuée par le MROS, l'intermédiaire financier doit exécuter les ordres des clients, ce qui diminue également fortement les risques qu'ils soient informés qu'une communication de soupçons a été faite à leur encontre. Toutefois, ces dispositions ne se prononcent pas sur l'obligation de maintenir ou pas l'exécution du devoir de vigilance en sus de l'exécution des opérations.
- u) **Pondération et conclusion** : Les autorités suisses ont entrepris des démarches permettant de répondre globalement aux lacunes relevées dans le REM et dans le dernier rapport de suivi. Un des développements majeurs est la révision de la LBA, qui a permis de pallier les insuffisances relatives à l'obligation de vérifier l'identité du bénéficiaire effectif (l'ayant droit économique) entraînant la re-notation à la hausse des critères 10.5, 10.8, 10.10 et 10.11, ainsi que les dispositions relatives aux mesures de vigilance applicables aux clients existants, et les mises à jour des documents et données relatives au devoir de vigilance. Les lacunes restantes peuvent se résumer comme suit :
- L'absence d'un texte explicite obligeant les banques à appliquer des mesures de vigilance lorsqu'elles effectuent des opérations occasionnelles sous forme de virements électroniques dans les circonstances visées par la Recommandation 16 et sa Note interprétative (même si en pratique les banques ne réalisent habituellement pas de telles opérations pour des clients occasionnels, cela n'est pas établi explicitement) ;
 - L'absence d'une mention explicite obligeant les intermédiaires financiers à comprendre la structure de propriété et de contrôle ;
 - L'absence de l'adresse comme donnée explicitement requise dans les documents équivalents à l'extrait du registre du commerce ;

- L'absence de disposition explicite dans le cas où il existe des doutes sur l'identité du bénéficiaire effectif lorsque le client est personne morale ;
- L'absence de disposition expresse sur l'obligation de vérifier l'identité du bénéficiaire au moment du versement des prestations dans le cadre des contrats d'assurance vie et d'autres produits d'investissement en lien avec une assurance ;
- Les limitations à la prise en compte du bénéficiaire d'un contrat d'assurance vie comme facteur de risque ;
- L'absence de mention explicite sur l'obligation de maintenir l'exécution du devoir de vigilance en sus de l'exécution des opérations.

Ces lacunes étant considérées comme mineures, la Recommandation 10 est renotée « En grande partie conforme ».

Recommandation 40

	Année	Notation
REM	2016	PC
1 ^{er} Rapport de suivi	2018	PC (non réévaluée)
2 nd Rapport de suivi	2019	PC (non réévaluée)
3 ^{ème} Rapport de suivi	2020	PC (non réévaluée)
4 ^{ème} Rapport de suivi	2023	↑ LC

- a) **Critère 40.1** (*En grande partie rempli*) : En 2016, le REM note qu'en principe, les autorités compétentes peuvent rapidement accorder une coopération internationale large dans le cadre du BC, des infractions sous-jacentes associées et du FT, à la fois spontanément et sur demande. Toutefois, le pouvoir légal du MROS à demander et obtenir des renseignements de la part d'un intermédiaire financier au nom d'un homologue étranger est limité en l'absence d'une DOS (cf. c.40.8). En outre, les procédures encadrant la capacité de la FINMA à demander et obtenir des renseignements peuvent prolonger les délais de réponse lorsque la coopération implique la transmission d'informations relatives à des clients d'intermédiaires financiers. Le critère était donc noté « partiellement rempli » dans le REM.

En ce qui concerne la première lacune, l'alinéa 2bis (introduit en juillet 2021) de l'article 11a de la LBA stipule que lorsque l'analyse des informations en provenance d'un homologue étranger montre que des intermédiaires financiers ont pris part à une transaction ou à une relation d'affaires en lien avec lesdites informations, les intermédiaires financiers concernés doivent fournir toutes les informations y afférentes au MROS à la demande de ce dernier, pour autant qu'ils disposent de ces informations. Un lien avec une DOS envoyée au MROS par un intermédiaire financier suisse n'est donc plus nécessaire pour déclencher ce pouvoir du MROS. Par ailleurs, la notion de « prendre part » est entendue au sens large.

Au sujet de la deuxième insuffisance relative à la FINMA, il est à noter que la procédure client a perdu en importance en pratique, comme le démontrent les informations publiées sur le site de la FINMA ainsi que les statistiques présentées par les autorités suisses. Ainsi, au lieu de notifier le client au préalable, les autorités procèdent à une notification ultérieure du client – c'est-à-dire que le client est informé après que la FINMA a envoyé les informations aux homologues étrangers – ce qui permet de remédier à une éventuelle prolongation des délais. En 2021, sur 316 demandes d'entraides reçues, 114 ont fait l'objet d'une notification ultérieure du client, soit plus d'un tiers. Toutefois, cette procédure reste toujours en vigueur et n'a pas été abrogée, modifiée ou annulée moyennant une disposition officielle. Le critère est ainsi noté « En grande partie rempli ».

- b) **Critère 40.2** (*En grande partie rempli*) : En 2016, le REM note que (a) les autorités compétentes disposent d'une base légale pour coopérer. A noter que la base légale pour la coopération de la CFMJ a été renforcée. Alors qu'elle reposait en 2016 sur une ordonnance, elle repose depuis le 1^{er} janvier 2019 sur la loi sur les jeux d'argent ; (b) rien n'empêche les autorités compétentes d'utiliser les moyens les plus efficaces pour coopérer ; (c) les autorités compétentes utilisent des canaux, des circuits ou des mécanismes clairs et sécurisés pour faciliter et permettre la transmission et l'exécution des demandes. Aucune information n'est disponible concernant la CFMJ, qui n'a pas connu de cas d'entraide jusqu'à présent ; (d) les autorités compétentes disposent de procédures claires pour l'établissement des priorités (à l'exception toutefois de la CFMJ) et l'exécution en temps opportun des demandes. Pour la FINMA, la définition de priorités est prévue dans le manuel interne de l'entraide administrative internationale. La FINMA doit octroyer l'assistance administrative « avec diligence » (art. 42 al. 4 LFINMA), mais lorsqu'elle implique la transmission d'informations relatives à des clients d'intermédiaires financiers, la procédure applicable, mise en oeuvre dans un nombre limité de cas suite à l'introduction de l'art. 42a al. 4 LFINMA, peut prolonger les délais de réponse (cf. c.40.1). Il n'existe pas de disposition spécifique pour la CFMJ ; (e) les autorités compétentes disposent de procédures claires pour la protection des informations reçues.

Comme la « procédure client » reste en vigueur s'agissant de la FINMA, la notation reste inchangée.

- c) **Critère 40.3** (*Rempli*) : En 2016, le REM constate que la Suisse dispose d'un grand nombre d'accords de coopération en matière de police et de douane, soumis à une procédure de ratification. Le MROS n'a pas besoin d'accord pour coopérer avec des homologues étrangers remplissant un certain nombre de conditions (art. 30 LBA). Le MROS a également la capacité de conclure des protocoles d'accord, notamment si le droit d'un pays tiers l'exige pour permettre la coopération (art. 30 al. 6 LBA). La FINMA et la CFMJ peuvent coopérer directement avec leurs homologues étrangers sans que des accords bilatéraux soient nécessaires (cf. c.40.2 et 40.12). La FINMA conclut néanmoins de tels accords afin de garantir l'échange d'informations.

- d) **Critère 40.4** (*En grande partie rempli*) : En 2016, le REM constate que la police et l'AFD ne disposent pas de processus standardisé concernant un retour d'information à l'autorité étrangère qui a fourni des informations, mais qu'un tel retour peut avoir lieu en fonction de la situation, notamment si les informations communiquées sont incomplètes. Le MROS, dans le cadre des informations transmises au sens de l'art. 30 de la LBA, fait des retours d'informations à la demande de CRF étrangères, ou bien spontanément selon l'importance des cas et des informations reçues, ainsi qu'en fonction des ressources à disposition. La FINMA assure des retours d'informations à ses homologues, soit sur demande, soit spontanément, sans qu'il existe une obligation législative/réglementaire pour elle de le faire. Il n'y a pas non plus d'obligation pour la CFMJ qui n'a pas développé de pratique en la matière, n'ayant jamais été saisie par, ni envoyé de demande à un homologue.
- e) **Critère 40.5** (*Rempli*) : En 2016, le REM indiquait que le MROS, la police, l'AFD et la FINMA ne semblent pas assortir l'échange d'informations ou l'entraide en matière de LBC/FT de conditions déraisonnables ou indûment restrictives. Néanmoins, la CFMJ posait des conditions strictes à la collaboration avec des homologues étrangers (cf. c.40.6) et interdisait en outre que les informations transmises soient communiquées à des tiers. Ce critère était donc noté « en grande partie rempli ». L'article 103 de la loi fédérale sur les jeux d'argent a complètement remédié à cela en octroyant à la CFMJ la possibilité de demander aux autorités étrangères compétentes les informations nécessaires à l'exécution de ses tâches légales, y compris des données sensibles. Aussi, en vertu du 2^{ème} alinéa de l'article susmentionné, la CFMJ peut transmettre des informations aux autorités étrangères compétentes en matière de jeux d'argent, y compris des données sensibles, si certaines conditions sont remplies :
- L'autorité étrangère n'utilise ces informations que dans le cadre d'une procédure administrative liée aux jeux d'argent ;
 - Elle est liée par le secret de fonction ;
 - Elle ne transmet pas ces informations à des tiers ou ne les transmet qu'avec le consentement de la CFMJ ;
 - Ces informations sont nécessaires à l'exécution de la législation sur les jeux d'argent et ne contiennent aucun secret de fabrication ou d'affaires.

Ces conditions ne sont pas déraisonnables ni indûment restrictives. Ce critère est ainsi renoté « rempli ».

- f) **Critère 40.6** (*Rempli*) : Comme indiqué dans le REM en 2016, le MROS, la police et l'AFD ont mis en place des contrôles et des mesures de protection afin de s'assurer que les informations ne sont utilisées qu'aux fins et par les autorités pour lesquelles le MROS, la police ou l'AFD les ont sollicitées ou fournies, sauf si une autorisation préalable a été accordée par l'autorité compétente requise. Les communications sortantes sont précédées d'un texte prédéfini en ce sens. La FINMA peut transmettre des informations non publiques à ses homologues

étrangers à condition, notamment, que ces informations soient utilisées exclusivement pour l'exécution des lois sur les marchés financiers ou soient retransmises à cet effet à d'autres autorités, tribunaux ou organes (art. 42 al. 2 LFINMA). Les informations transmises par des homologues étrangers à la FINMA sont communiquées aux services à l'origine de la demande d'entraide, et suivant le principe de spécialité. S'il s'avère qu'une retransmission à d'autres autorités est nécessaire, la FINMA en avise systématiquement l'autorité concernée et lui demande formellement son accord. La CFMJ suit une approche similaire à la FINMA (cf. MER 2016, c.40.6 ainsi que le c. 40.5 ci-dessus en ce qui concerne la CFMJ).

- g) **Critère 40.7 (Rempli)** : En 2016, le REM indique que le MROS, la police et l'AFD appliquent aux informations échangées les mêmes mesures de confidentialité qu'aux informations d'origine interne, qui assurent un degré de confidentialité approprié (nota. art. 320 et 352 CP ; art. 22 LPers ; art. 24 ss OBCBA). Le cas échéant, la Police applique également les obligations internationales pertinentes. Le MROS, la FINMA et la CFMJ prévoient également des mesures visant à assurer la confidentialité des informations transmises à des autorités étrangères comme noté dans le REM (cf. REM 2016, c.40.7).
- h) **Critère 40.8 (Rempli)** : Le REM avait noté que la police et l'AFD disposent des mêmes pouvoirs d'enquête lorsqu'ils formulent une demande au nom d'un homologue étranger que dans le cadre d'une procédure nationale et peuvent échanger les moyens de preuve ainsi obtenus avec des autorités étrangères, que la transmission par la FINMA d'informations non publiques à des homologues étrangers se fait tout en respectant les principes de confidentialité et de spécialité, mais que le MROS n'avait pas le pouvoir de formuler des demandes à un intermédiaire financier au nom d'un homologue étranger en l'absence d'un lien avec une DOS envoyée par un intermédiaire financier suisse. Ce critère a ainsi été noté « En grande partie rempli ». Cette dernière insuffisance liée au MROS a été intégralement corrigée comme mentionné au c.40.1 : il est par ailleurs à noter que cette configuration est la même que lorsque le MROS effectue ces demandes au niveau interne. Ce critère a ainsi été renoté « rempli ».
- i) **Critère 40.9 (Rempli)** : Comme indiqué dans le REM, le MROS dispose d'une base légale appropriée pour coopérer avec des CRF étrangères de manière autonome et efficace (art. 30 LBA, cf. REM 2016, c.40.9).
- j) **Critère 40.10 (Rempli)** : Comme indiqué dans le REM, qui fait sur ce point un renvoi au c.40.4, le MROS, dans le cadre des informations transmises au sens de l'art. 30 de la LBA, fait des retours d'informations à la demande de CRF étrangères, ou bien spontanément selon l'importance des cas et des informations reçues, ainsi qu'en fonction des ressources à disposition.
- k) **Critère 40.11 (Rempli)** : En 2016, le REM note que pour obtenir des informations demandées par un homologue étranger, le MROS ne peut s'adresser qu'à des intermédiaires financiers qui ont fait une DOS sur la même affaire ou qui présentent un lien avec une DOS d'un autre intermédiaire financier suisse (cf. c.40.1) ce qui vaut à ce critère la

notation « partiellement rempli ». Comme indiqué au c.40.1, le nouvel article 11a de la LBA a complètement remédié à cette lacune.

- l) **Critère 40.12 (Rempli)** : Comme indiqué par le REM (cf. c.40.12), la LFINMA pose les principes de collaboration internationale (art. 42) et d'assistance administrative (art. 42a) que la FINMA peut accorder à des homologues étrangers, qui s'appliquent sans distinction à tous les domaines du contrôle, y compris la LBC/FT.
- m) **Critère 40.13 (Rempli)** : Comme indiqué dans le REM (cf. c.40.13), la FINMA peut transmettre les informations auxquelles elle a accès, détenues par les intermédiaires financiers placés sous sa surveillance, ou qu'elle demande au tiers qui les détient (art. 42a al. 1 LFINMA). Si ces informations concernent des clients d'intermédiaires financiers, la procédure applicable peut prolonger les délais de réponse comme évalué et pris en compte sous le critère 40.1 (cf. c.40.1).
- n) **Critère 40.14 (En grande partie rempli)** : En 2016, le REM indique que lorsque la FINMA transmet des informations concernant les dossiers clients, la « procédure client », qui consiste à informer la personne concernée avant la transmission des informations à l'autorité étrangère, s'applique (cf. c.40.1). Sur le volet pratique, la FINMA a procédé, notamment depuis 2021, de plus en plus à des transmissions d'informations en n'informant le client qu'ultérieurement, c'est-à-dire une fois que les informations ont été transmises aux homologues étrangers. Toutefois, cette procédure est toujours en vigueur au niveau de la LFINMA et n'a été abrogée par aucun texte légal ou réglementaire. La notation n'a donc pas été modifiée.
- o) **Critère 40.15 (Partiellement rempli)** : Comme indiqué dans le REM 2016 (cf. REM 2016, c.40.15), la FINMA peut rechercher des informations pour le compte de ses homologues étrangers. Les autorités étrangères peuvent également être autorisées par la FINMA à exercer des audits directs sur des établissements situés en Suisse, dans les conditions prévues par l'art. 43 al. 2 et 3 LFINMA. Si elles souhaitent avoir accès à des informations liées directement ou indirectement à des opérations de gestion de fortune, de négoce de valeurs mobilières, de placement pour le compte de clients, ou d'investisseurs dans des placements collectifs de capitaux, la FINMA recueille ces informations et les transmet à l'autorité étrangère (art. 43 al. 3^{bis} LFINMA). Pour la surveillance de groupes étrangers avec établissements en Suisse, la FINMA peut autoriser l'autorité étrangère en charge de la surveillance consolidée à consulter pendant le contrôle en Suisse un échantillon de dossiers individuels de clients, le choix s'effectuant de manière aléatoire selon des critères fixés au préalable (art. 43 al. 3^{ter} LFINMA). Le message du Conseil fédéral accompagnant la LFINMA indique que les critères de sélection des dossiers sont déterminés par l'autorité étrangère et les dossiers sélectionnés de manière aléatoire sur la base de la liste des dossiers clients anonymisés correspondant aux critères, établie par l'institution financière ou le cabinet d'audit. Cette approche constitue une limite aux mesures mises en oeuvre par la FINMA pour faciliter l'accès aux dossiers des autorités étrangères dans le cadre de la coopération.

- p) **Critère 40.16 (Rempli)** : Comme indiqué dans le REM 2016 (cf. c.40.16), la FINMA ne transmet les informations reçues d'un homologue étranger que si elle y est expressément autorisée par cet homologue, et requiert de ses homologues de ne pas transmettre les informations qu'elle leur a communiquées sans qu'elle les y ait autorisés. L'ensemble des MoU signés par la FINMA avec ses homologues étrangers contient de telles clauses.
- q) **Critère 40.17 (Rempli)** : Comme indiqué dans le REM 2016 (cf. c.40.17), la police est en mesure d'échanger les objets, documents ou valeurs saisis à titre probatoire, ainsi que les dossiers et décisions, avec leurs homologues étrangers, en application de l'article 74 EIMP pour les cas d'entraide pénale traités par la police (cf. c.40.8) et en application d'accords internationaux pour les autres formes de coopération.
- r) **Critère 40.18 (Rempli)** : Le REM renvoie au c.40.8 en ce qui concerne les pouvoirs de la police pour répondre à des demandes de coopération. Par ailleurs, le c.40.18 relève que les restrictions d'usage éventuelles imposées par l'autorité de poursuite pénale requise sont régies par les accords pertinents (cf. REM 2016, c.40.18).
- s) **Critère 40.19 (Rempli)** : Comme indiqué dans le REM (cf. c.40.19), les accords conclus démontrent que les autorités de poursuite pénale sont en mesure de constituer des équipes d'enquêtes conjointes afin de conduire des enquêtes de manière coopérative.
- t) **Critère 40.20 (Rempli)** : Comme indiqué dans le REM (cf. c.40.20), le MROS peut autoriser la transmission d'informations à des autorités non homologues selon certaines conditions concernant la confidentialité et l'utilisation des informations (art. 30 al. 4 LBA). Le MROS peut également fournir des informations à des autorités de poursuite pénales étrangères sur la base de l'art. 32 al. 1 de la LBA, qui renvoie à l'art. 13 al. 2 de la LOC, notamment lorsque l'information est nécessaire pour prévenir ou pour élucider une infraction dans le domaine de compétence du MROS. Le MROS a la possibilité de faire des demandes à des autorités étrangères par le biais de la coopération policière internationale de fedpol. La FINMA peut transmettre des informations à ses homologues étrangers afin qu'elle les retransmette à d'autres autorités suisses, dans les conditions précisées au c. 40.6. La FINMA peut également échanger des informations avec des autorités non homologues dès lors que les informations sont nécessaires à l'exécution des lois sur les marchés financiers, que ces informations sont utilisées exclusivement pour l'exécution de ces lois et que l'autorité non homologue est liée par le secret de fonction ou par le secret professionnel (art. 42 LFINMA). Par ailleurs, si l'AFD a des indices relatifs à un soupçon de BC/FT, notamment dans le cadre du transport transfrontière d'espèces, qu'elle ne peut pas transmettre directement à une autorité étrangère par manque de compétence en la matière, elle informe l'autorité policière suisse compétente qui devra alors décider, dans le cadre de ses propres compétences, si elle transmet ou non l'information en question à une autorité étrangère.

u) **Pondération et conclusion** : La Suisse a entrepris plusieurs démarches permettant d'améliorer sa conformité technique en matière de coopération internationale, notamment :

- L'introduction au niveau de la LBA de la possibilité pour le MROS de demander et obtenir des informations d'un intermédiaire financier pour répondre à une demande d'un homologue étranger, même en l'absence d'un lien avec une DOS envoyée au MROS par un intermédiaire financier suisse ;
- La reformulation des conditions de coopération de la CFMJ avec ses homologues internationaux.

Les lacunes restantes peuvent se résumer comme suit :

- La « procédure client » de la FINMA, qui consiste à informer la personne concernée avant la transmission des informations à l'autorité étrangère, a perdu en importance en pratique, ce qui permet de réduire les retards potentiels dans la transmission. Toutefois, elle reste en vigueur ;
- La CFMJ, n'ayant encore jamais reçu ni émis de demandes d'informations à un homologue étranger, n'a pas développé de pratique en matière de retour d'information.
- Dans le cadre de la surveillance des groupes étrangers avec établissements en Suisse, les mesures mises en œuvre par la FINMA pour faciliter l'accès aux dossiers des autorités étrangères dans le cadre de la coopération connaissent encore quelques limites (les critères de sélection des dossiers sont déterminés par l'autorité étrangère et les dossiers sélectionnés de manière aléatoire sur la base de la liste des dossiers clients anonymisés correspondant aux critères, établie par l'institution financière ou le cabinet d'audit).

Ces lacunes étant considérées comme mineures, la Recommandation 40 est notée « En grande partie conforme ».

Conclusion

Dans l'ensemble, la Suisse a progressé dans le traitement de la plupart des lacunes de conformité technique identifiées dans son REM et la R.10 et la R.40 ont bénéficié d'une renotation à la hausse de PC à LC.

Le tableau ci-dessous indique les notations du REM de la Suisse et reflète les progrès réalisés ainsi que les éventuelles renotations basées sur ce Rapport de suivi et le rapport de suivi précédent :

Tableau 1. Notations de conformité technique, 2023

R.1	R.2	R.3	R.4	R.5
LC	LC	LC	LC	LC
R.6	R.7	R.8	R.9	R.10
LC	C	<i>LC (Rapport Suivi 2020)</i> PC	C	<i>LC (Rapport Suivi 2023)</i> PC
R.11	R.12	R.13	R.14	R.15
C	LC	LC	C	LC
R.16	R.17	R.18	R.19	R.20
<i>LC (Rapport Suivi 2020)</i> PC	LC	LC	<i>C (Rapport Suivi 2020)</i> PC	LC
R.21	R.22	R.23	R.24	R.25
LC	PC	PC	LC	LC
R.26	R.27	R.28	R.29	R.30
LC	LC	LC	C	C
R.31	R.32	R.33	R.34	R.35
LC	LC	<i>C (Rapport Suivi 2020)</i> PC	LC	PC
R.36	R.37	R.38	R.39	R.40
LC	LC	LC	LC	<i>LC (Rapport Suivi 2023)</i> PC

Note : Il existe quatre niveaux possibles de conformité technique : conforme (C), en grande partie conforme (LC), partiellement conforme (PC) et non conforme (NC).

La Suisse a trois recommandations notées PC. La Suisse passera en suivi régulier et informera le GAFI des progrès réalisés dans l'amélioration de la mise en œuvre de ses mesures LBC/FT dans le cadre de son évaluation mutuelle du 5^{ème} cycle.

Annexe au Rapport de suivi

Résumé de la conformité technique – Lacunes à l'origine des notations

Recommandations	Notation	Facteur(s) sous-jacent(s) à la notation ⁶
1. Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques	LC	<ul style="list-style-type: none"> • L'évaluation sur les risques de FT est limitée du fait du manque de données disponibles. • Il n'y a pas d'indication sur l'impact du niveau de risques sur les ressources allouées pour faire face à ces risques. • Les dérogations et les mesures simplifiées s'appliquent à des activités dont les risques ne sont pas considérés comme faibles/plus faibles. • Les éléments à prendre en compte par les casinos pour établir leurs évaluations de risques ne sont pas précisés.
2. Coopération et coordination nationales	LC	<ul style="list-style-type: none"> • La Suisse ne dispose pas actuellement d'une politique nationale de LBC/FT qui prendrait en compte l'ensemble des risques identifiés dans le Rapport sur l'évaluation nationale des risques.
3. Infraction de blanchiment de capitaux	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Dans certains cas, la détention des produits de la criminalité ne constitue pas un acte de blanchiment.
4. Confiscation et mesures provisoires	LC	<ul style="list-style-type: none"> • La confiscation d'instruments utilisés ou destinés à être utilisés en vue d'une infraction n'est possible que si ces instruments sont susceptibles de compromettre la sécurité des personnes, la morale ou l'ordre public.
5. Infraction de financement du terrorisme	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pour les infractions de FT qui ne touchent pas aux groupes « Al Qaïda » et « État islamique » et des organisations apparentées, des lacunes mineures peuvent être constatées du fait de l'exigence d'un lien (au moins indirect) entre le FT et un acte/une activité criminel(le) ou terroriste.
6. Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pour qu'une mesure de gel prise sur la base d'une désignation faite par un autre pays sur la base de la RCSNU 1373 soit maintenue au-delà de cinq jours, il est nécessaire que le ministère public impose un séquestre suivant les dispositions du Code de procédure pénale. • La législation suisse ne contient pas de disposition protégeant les droits des tiers de bonne foi dans le contexte des désignations en matière de FT. • Aucun texte ne définit précisément les conditions d'application des sanctions, notamment concernant les degrés de contrôle. • Il n'existe pas d'interdiction de mettre à disposition des fonds et autres biens, ressources économiques ou services financiers et autres services liés, aux personnes désignées en réponse à une demande de désignation faite par un autre pays sur la base de la RCSNU 1373. • Comme l'obligation de blocage ne s'applique qu'aux intermédiaires financiers, son champ est limité aux valeurs patrimoniales qui sont confiées à un tel intermédiaire financier. • Dans le cas d'une mesure de gel basée sur une

⁶ Les lacunes répertoriées sont celles qui ont été identifiées dans le REM, à moins qu'elles ne soient signalées comme ayant été identifiées dans un Rapport de suivi ultérieur.

		désignation faite par un autre pays sur la base de la RCSNU 1373, seul le pays tiers peut radier le nom.
7. Sanctions financières ciblées liées à la prolifération	C	<ul style="list-style-type: none"> La Suisse est conforme à la R.7.
8. Organismes à but non-lucratif	PC (REM) LC (Rapport de suivi 2020)	<ul style="list-style-type: none"> Il demeure quelques incertitudes au niveau des mesures de contrôle des OBNL et certaines mesures pour corriger les défaillances citées dans le REM au niveau des sanctions sont toujours en cours d'adoption.
9. Lois sur le secret professionnel des institutions financières	C	<ul style="list-style-type: none"> La Suisse est conforme à la R.9.
10. Devoir de vigilance relatif à la clientèle	PC (REM) PC (Rapport de suivi 2020) LC (Rapport de suivi 2023)	<ul style="list-style-type: none"> Il n'y a pas de texte explicite obligeant les banques à appliquer des mesures de vigilance lorsqu'elles effectuent des opérations occasionnelles sous forme de virements électroniques. Il n'y a pas de mention explicite obligeant les intermédiaires financiers à comprendre la structure de propriété et de contrôle. L'adresse n'est pas une donnée explicitement requise dans les documents équivalents à l'extrait du registre du commerce. Il n'y a pas de disposition explicite dans le cas où il existe des doutes sur l'identité du bénéficiaire effectif lorsque le client est personne morale. Dans le cadre des contrats d'assurances vie et d'autres produits d'investissement en lien avec une assurance, il n'y a pas de disposition expresse sur l'obligation de vérifier l'identité du bénéficiaire au moment du versement des prestations. Le bénéficiaire du contrat d'assurance vie n'a pas à être systématiquement considéré comme un facteur de risque. Il n'y a pas de mention explicite sur l'obligation de maintenir l'exécution du devoir de vigilance en sus de l'exécution des opérations.
11. Conservation des documents	C	<ul style="list-style-type: none"> La Suisse est conforme à la R.11.
12. Personnes politiquement exposées (PPE)	LC	<ul style="list-style-type: none"> La détection des bénéficiaires effectifs des PPE étrangères parmi les clients existants pose problème en application des dispositions transitoires de la LBA de 2014. La vérification du statut de PPE du bénéficiaire effectif du bénéficiaire des clients de contrat d'assurance n'est pas prévue.
13. Correspondance bancaire	LC	<ul style="list-style-type: none"> Il n'existe pas de mesures encadrant les comptes de passage.
14. Services de transfert de fonds ou de valeurs	C	<ul style="list-style-type: none"> La Suisse est conforme à la R.14.
15. Nouvelles technologies	LC	<ul style="list-style-type: none"> Il n'existe pas d'obligation pour le pays d'identifier et d'évaluer les risques liés aux nouvelles technologies. Il n'existe pas d'obligations pour tous les intermédiaires non bancaires d'évaluer leurs risques avant l'utilisation des nouvelles technologies.
16. Virements électroniques	PC (REM) LC (Rapport de suivi 2020)	<ul style="list-style-type: none"> Il existe des limitations dans les pouvoirs des autorités pénales de contraindre à la production immédiate des informations. Il n'existe pas d'obligation dans les règlements d'un certain nombre d'OAR de définir une procédure à suivre, fondée sur les risques, dans les cas où les institutions

		financières des bénéficiaires reçoivent des ordres de virement incomplets.
17. Recours à des tiers	LC	<ul style="list-style-type: none"> Le régime dérogatoire accordé aux émetteurs de moyens de paiement ne permet pas de s'assurer qu'ils reçoivent immédiatement les informations initiales de la banque délégataire. Le niveau de risque lié au pays où les tiers peuvent être établis est restreint aux aspects liés au contrôle et à la surveillance LBC/FT applicables.
18. Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger	LC	<ul style="list-style-type: none"> Certains Règlements d'OAR ne prévoient pas que le personnel des affiliés obéisse à des critères d'intégrité. Il n'existe pas de dispositif d'audit indépendant pour tester le système LBC/FT des IFDS, ni d'affiliés de certains OAR. Les dispositions organisant le programme LBC/FT du groupe n'incluent pas l'ensemble des exigences du c.18.1.
19. Pays présentant un risque plus élevé	PC (REM) C (Rapport de suivi 2020)	<ul style="list-style-type: none"> La Suisse est conforme à la R.19.
20. Déclaration des opérations suspectes (DOS)	LC	<ul style="list-style-type: none"> La coexistence d'un droit et d'une obligation de communiquer peut constituer un facteur d'incertitude juridique pour les intermédiaires financiers quant au caractère obligatoire de leur communication.
21. Divulgence et confidentialité	LC	<ul style="list-style-type: none"> La confidentialité des DOS connaît quelques exceptions de portée limitée.
22. Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) : Devoir de vigilance relatif à la clientèle	PC	<ul style="list-style-type: none"> Le champ d'application de la LBA ne couvre pas l'ensemble des activités visées par la R. 22, pour ce qui concerne les agents immobiliers, les négociants en métaux précieux et pierres précieuses et les avocats / notaires / comptables / fiduciaires et prestataires de services aux sociétés et trusts. Les insuffisances notées au regard des R. 10, 12, 15 et 17 sont également applicables aux EPNFD.
23. Entreprises et professions non financières désignées : Autres mesures	PC	<ul style="list-style-type: none"> Il existe une défaillance sur le champ d'application de la R. 23 similaire à celle notée pour la R.22. Les insuffisances notées au regard des R. 18, 19, 20 et 21 sont également applicables aux EPNFD.
24. Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les risques BC/FT des personnes morales créées dans le pays n'ont pas fait l'objet d'une évaluation. Les mécanismes d'inscription au registre du commerce, ainsi que les modifications de ces inscriptions ne permettent pas de s'assurer que toutes les informations sont exactes et à jour. Il n'y a pas de sanctions administratives ou pénales pour manquement à l'obligation d'annonce. L'application de la « procédure client » peut peser sur la rapidité de la coopération internationale attendue en matière d'informations sur les bénéficiaires effectifs.
25. Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les exigences relatives à l'obligation de maintenir à jour les données relatives aux trusts sont insuffisantes. L'application de la « procédure client » peut peser sur la rapidité de la coopération internationale attendue. Les insuffisances notées au regard des R. 31 et 35 sont également applicables.
26. Réglementation et contrôle des institutions financières	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les entreprises d'assurance et les affiliés d'OAR ne sont pas soumis à l'obligation de faire approuver les changements intervenus dans les conditions d'octroi de

		<p>leur agrément initial, ceci incluant des changements de dirigeants, administrateurs et détenteurs d'une participation qualifiée.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La réglementation sectorielle permet la surveillance consolidée au niveau des groupes financiers, y compris en matière de LBC/FT, mais ne l'exige pas. • Pour certains OAR, les critères déterminant la révision du profil de risque des affiliés ne sont pas satisfaisants.
27. Pouvoirs des autorités de contrôle	LC	<ul style="list-style-type: none"> • La FINMA n'a pas de compétences pour imposer des sanctions pécuniaires.
28. Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Certains OAR font une référence limitée aux risques pour la détermination de l'étendue des contrôles de LBC/FT. • Les insuffisances notées au regard de l'absence de pouvoir de sanction pécuniaire de la FINMA (R.27) et de la R.35 sont également applicables.
29. Cellules de renseignements financiers (CRF)	C	<ul style="list-style-type: none"> • La Suisse est conforme à la R.29.
30. Responsabilités des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes	C	<ul style="list-style-type: none"> • La Suisse est conforme à la R.30.
31. Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes	LC	<ul style="list-style-type: none"> • En l'absence d'un indice concret qu'une personne détient ou contrôle un compte auprès d'un établissement, la Suisse ne dispose pas de mécanismes pour déterminer en temps opportun la disponibilité de comptes courants de la personne en question.
32. Passeurs de fonds	LC	<ul style="list-style-type: none"> • L'amende applicable en cas de fausse déclaration ou de refus de déclarer ne semble ni dissuasive ni proportionnée. • En l'état du droit en vigueur au moment de la visite, le partage d'informations entre l'AFD et le MROS ne répondait pas entièrement aux exigences du critère.
33. Statistiques	PC (REM) C (Rapport de suivi 2020)	<ul style="list-style-type: none"> • La Suisse est conforme à la R.33.
34. Lignes directrices et retour d'informations	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les retours d'information à disposition des assujettis sont insuffisants, en particulier dans le secteur non financier.
35. Sanctions	PC	<ul style="list-style-type: none"> • La gamme de sanctions disponibles ne permet pas de sanctionner de manière graduée les assujettis ayant manqué à leurs obligations. • Les sanctions applicables ne sont pas proportionnées.
36. Instruments internationaux	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Des défaillances mineures demeurent concernant la mise en oeuvre de certains articles clés des conventions pertinentes.
37. Entraide judiciaire	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les lacunes mineures observées dans le contexte des R. 3 (concernant la détention de produits du crime) et 5 peuvent limiter le champ de l'entraide là où la double incrimination est requise. • Les conditions encadrant le maintien de la confidentialité peuvent, selon la nature de la demande, sembler indûment restrictives.
38. Entraide judiciaire : gel et confiscation	LC	<ul style="list-style-type: none"> • La conformité avec la R. 38 est limitée par la lacune mineure constatée au titre de la R. 4. • La condition de double incrimination, en lien avec les défaillances mineures observées dans le contexte des

		R. 3 et 5, peut limiter le champ de l'entraide en cas de demande de gel ou de confiscation concernant certaines infractions de BC/FT.
39. Extradition	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Certaines lacunes mineures touchant aux infractions de BC/FT peuvent avoir une incidence sur le champ d'application du dispositif d'extradition. • La possibilité de présenter un alibi en réponse à une demande d'extradition déroge au principe général selon lequel les questions de fond sont à trancher dans l'État requérant.
40. Autres formes de coopération internationale	PC (REM) LC (Rapport de suivi 2023)	<ul style="list-style-type: none"> • Malgré une diminution de son importance en pratique, la « procédure client » peut retarder la coopération internationale accordée par la FINMA. • La CFMJ, n'ayant encore jamais reçu ni émis de demandes d'informations à un homologue étranger, n'a pas développé de pratique en matière de retour d'information. • Il existe des limites aux mesures mises en oeuvre par la FINMA pour faciliter l'accès aux dossiers des autorités étrangères dans le cadre de la coopération.

GAFI



www.fatf-gafi.org

Octobre 2023

Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en Suisse.

4ème Rapport de suivi renforcé & réévaluation de notations de conformité technique

Ce rapport analyse les progrès accomplis par la Suisse pour remédier aux insuffisances de conformité technique identifiées dans l'évaluation par le GAFI de ses mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de décembre 2016.

Rapport de suivi