

GAFI



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

# Suisse

Rapport d'évaluation mutuelle

Décembre 2016





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'information concernant le GAFI, veuillez visiter notre site web:: [www.fatf-gafi.org](http://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.

**L'évaluation mutuelle de la Suisse a été adopté par le GAFI lors de sa réunion plénière d'octobre 2016.**

Référence de citation:

GAFI (2016), *Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme - Suisse*, Rapport du quatrième cycle d'évaluations mutuelles, GAFI, Paris  
[www.fatf-gafi.org/fr/publications/evaluationsmutuelles/documents/mer-suisse-2016.html](http://www.fatf-gafi.org/fr/publications/evaluationsmutuelles/documents/mer-suisse-2016.html)

© 2016 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](mailto:contact@fatf-gafi.org)).

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
A. Conclusions générales .....	3
B. Risques et situation générale.....	5
C. Niveau global d'efficacité et de conformité technique .....	5
D. Priorités.....	11
Notations pour l'efficacité et la conformité technique.....	12
RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE LA SUISSE .....	15
Préambule.....	15
CHAPITRE 1. RISQUES ET CONTEXTE EN MATIÈRE DE BC/FT.....	17
Risques en matière de BC/FT et identification préliminaire des domaines à risque plus élevé .....	17
Éléments d'importance spécifique (materiality).....	20
Éléments structurels.....	22
Autres éléments de contexte .....	22
CHAPITRE 2. POLITIQUES ET COORDINATION NATIONALES EN MATIÈRE DE LBC/FT.....	37
Conclusions principales et recommandations.....	37
Résultat immédiat 1 (Risque, politique et coordination) .....	38
CHAPITRE 3. RÉGIME JURIDIQUE ET QUESTIONS OPÉRATIONNELLES .....	47
Conclusions principales et recommandations.....	47
Résultat immédiat 6 (Renseignements financiers) .....	50
Résultat immédiat 7 (Enquêtes et poursuites en matière de blanchiment de capitaux) .....	60
Résultat immédiat 8 (Confiscation).....	73
CHAPITRE 4. FINANCEMENT DU TERRORISME ET FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION.....	83
Conclusions principales et recommandations.....	83
Résultat immédiat 9 (Enquêtes et poursuites en matière de financement du terrorisme) .....	85
Résultat immédiat 10 (Mesures préventives et sanctions financières en matière de financement du terrorisme) .....	93
Résultat immédiat 11 (Sanctions financières en matière de financement de la prolifération).....	96
CHAPITRE 5. MESURES PRÉVENTIVES .....	101
Conclusions principales et recommandations.....	101
Résultat immédiat 4 (Mesures préventives) .....	103
CHAPITRE 6. CONTRÔLE .....	117
Conclusions principales et recommandations.....	117
Résultat immédiat 3 (Contrôle) .....	119
CHAPITRE 7. PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES .....	139
Conclusions principales et recommandations.....	139
Résultat immédiat 5 (Personnes morales et constructions juridiques) .....	140
CHAPITRE 8. COOPÉRATION INTERNATIONALE .....	151
Conclusions principales et recommandations.....	151
Résultat immédiat 2 (Coopération internationale).....	153
ANNEXE SUR LA CONFIRMITÉ TECHNIQUE .....	169
Annexe sur la conformité technique .....	169

Recommandation 1 – Évaluation des risques et application d’une approche fondée sur les risques .....	169
Recommandation 2 – Coopération et coordination nationales .....	173
Recommandation 3 – Infraction de blanchiment de capitaux.....	174
Recommandation 4 – Confiscation et mesures provisoires .....	177
Recommandation 5 – Infraction de financement du terrorisme.....	178
Recommandation 6 – Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme....	181
Recommandation 7 – Sanctions financières ciblées liées à la prolifération .....	186
Recommandation 8 – Organismes à but non-lucratif.....	188
Recommandation 9 – Lois sur le secret professionnel des institutions financières.....	192
Recommandation 10 – Devoir de vigilance relatif à la clientèle.....	193
Recommandation 11 – Conservation des documents .....	201
Recommandation 12 – Personnes politiquement exposées (PPE) .....	201
Recommandation 13 – Correspondance bancaire.....	203
Recommandation 14 – Services de transfert de fonds ou de valeurs .....	203
Recommandation 15 – Nouvelles technologies .....	205
Recommandation 16 – Virements électroniques .....	205
Recommandation 17 – Recours à des tiers.....	208
Recommandation 18 – Contrôles internes et succursales et filiales à l’étranger .....	209
Recommandation 19 – Pays présentant un risque plus élevé.....	210
Recommandation 20 – Déclaration des opérations suspectes (DOS) .....	212
Recommandation 21 – Divulgence et confidentialité.....	213
Recommandation 22 – Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) : Devoir de vigilance relatif à la clientèle.....	213
Recommandation 23 – Entreprises et professions non financières désignées : Autres mesures .....	216
Recommandation 24 – Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales.....	218
Recommandation 25 – Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques .....	223
Recommandation 26 – Réglementation et contrôle des institutions financières.....	225
Recommandation 27 – Pouvoirs des autorités de contrôle.....	227
Recommandation 28 – Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées .....	228
Recommandation 29 – Cellules de renseignements financiers (CRF) .....	230
Recommandation 30 – Responsabilités des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes .....	232
Recommandation 31 – Pouvoirs des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes .....	233
Recommandation 32 – Passeurs de fonds.....	235
Recommandation 33 – Statistiques.....	238
Recommandation 34 – Lignes directrices et retour d’informations.....	239
Recommandation 35 – Sanctions .....	240
Recommandation 36 – Instruments internationaux .....	243
Recommandation 37 – Entraide judiciaire .....	244
Recommandation 38 – Entraide judiciaire : gel et confiscation .....	246
Recommandation 39 – Extradition.....	247
Recommandation 40 – Autres formes de coopération internationale .....	248
Tableau résumant la conformité avec les Recommandations du GAFI.....	255
Acronymes et abréviations.....	260

## Synthèse

1. Ce document présente les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en place en Suisse au moment de la visite sur place (25 février - 11 mars 2016). Il analyse le niveau de conformité avec les 40 Recommandations du GAFI et d'efficacité du dispositif de LBC/FT de la Suisse, et émet des recommandations en vue de renforcer ce dispositif.

### A. *Conclusions générales*

- Les autorités suisses partagent globalement une bonne compréhension des risques de BC/FT, qui a été renforcée par la première évaluation nationale des risques publiée en juin 2015. La Suisse s'est dotée en 2013 d'une plateforme de coordination et de coopération en matière de LBC/FT qui veillera à ajuster la stratégie et les politiques de LBC/FT aux évolutions des risques identifiés.
- Le système financier suisse est exposé à un risque important de BC lié à l'intégration de produits d'infractions commises en grande partie à l'étranger. Les banques, en particulier lorsqu'elles pratiquent la gestion d'avoirs privés, constituent le secteur le plus exposé à ces risques. Des aspects importants dans le contexte suisse, tels que l'utilisation d'espèces ou les personnes morales en général y compris les sociétés de domicile, n'ont pas encore fait l'objet d'analyses approfondies quant à leurs risques de BC/FT à intégrer à l'évaluation nationale. Le risque de FT est plus limité mais des efforts de sensibilisation des organismes à but non-lucratif (OBNL) paraissent nécessaires.
- Le cadre de LBC/FT suisse a été développé en suivant une approche fondée sur les risques et reflète notamment le niveau de risque élevé associé au secteur bancaire. De manière générale, les autorités suisses prennent en compte les risques identifiés dans leurs objectifs et leurs activités.
- De manière générale, les institutions financières et les EPNFD comprennent leurs risques, ainsi que leurs obligations en matière de LBC/FT. Elles appliquent globalement des mesures proportionnées à leurs risques, même si des insuffisances dans la classification

des clients en catégories de risques peuvent fausser cette approche. L'application de mesures de diligence aux clients existants n'est pas toujours satisfaisante, notamment pour les clients de longue date des banques et des gérants de fortune, classés en risques faibles lors de l'entrée en relation, dont l'origine des fonds n'a pas été systématiquement identifiée avec le niveau d'exigence actuelle.

- Le nombre de déclarations d'opérations suspectes (DOS) enregistre une croissance soutenue depuis plusieurs années à la suite notamment d'actions de sensibilisation des entités déclarantes menées par les autorités suisses. Elles demeurent toutefois insuffisantes et tendent le plus souvent à être faites en réaction à des sources externes d'information, principalement en présence d'un soupçon fondé de BC/FT. L'intensification des contrôles et des sanctions par l'organisme en charge de la surveillance des marchés financiers (FINMA) sur le respect de l'obligation de communiquer est dès lors nécessaire.
- L'organisation des contrôles de LBC/FT en Suisse favorise dans l'ensemble un processus continu de surveillance des institutions financières et des EPNFD. L'autorité de la FINMA est reconnue par les organismes d'autorégulation (OAR) et les assujettis qui lui sont directement soumis. Si les mesures de remédiation imposées par la FINMA sont ainsi généralement respectées, sa politique de sanctions pour manquements graves aux obligations de LBC/FT reste insuffisante, tout comme celle des OAR. Par ailleurs, la prise en compte des risques par les OAR dans leurs activités de contrôle est inégale, et les efforts de convergence des pratiques de contrôle entre la FINMA et les OAR doivent être poursuivis, en particulier s'agissant des secteurs les plus à risques comme les fiduciaires. La qualité générale des audits LBC/FT est encore à améliorer, notamment par le recours à un nombre plus élevé de missions de contrôle approfondi conduites par la FINMA.
- Les autorités suisses démontrent une volonté claire de poursuivre le BC. Des enquêtes complexes et de grande envergure sont menées, notamment sur la base des renseignements de qualité transmis par le MROS, tant au niveau fédéral que cantonal. Des condamnations ont été obtenues pour tous les types de BC, notamment dans des affaires impliquant des infractions préalables commises à l'étranger, reflétant l'exposition internationale de la place financière suisse, et des confiscations ont été prononcées dans des affaires dans lesquelles aucune condamnation n'a pu être obtenue. Les enquêtes, poursuites et confiscations concordent généralement avec les risques identifiés. Toutefois, des progrès restent à accomplir pour arriver à des peines suffisamment proportionnées et dissuasives.
- L'entraide judiciaire accordée par la Suisse est globalement satisfaisante, se traduisant notamment par le blocage et la restitution d'importants montants liés à la corruption internationale, mais des limitations relatives au maintien de la confidentialité des demandes ont été notées. Le MROS et la FINMA entretiennent avec leurs homologues étrangers une coopération dont l'importance correspond au caractère international de la place financière suisse. Cette coopération connaît néanmoins certaines limites qui affectent le partage d'informations par le MROS.

## B. Risques et situation générale

2. La place financière suisse constitue un centre financier majeur au niveau mondial. En 2014, le total des avoirs gérés s'élevait à 6 656 milliards CHF<sup>1</sup> [6 742 milliards USD/6 079 milliards EUR<sup>2</sup>], la moitié appartenant à des clients étrangers<sup>3</sup>, ce qui correspond à environ 4,1 % des avoirs sous gestion au niveau mondial. Le secteur bancaire est marqué par une forte dimension internationale, à la fois du fait de l'origine des établissements proposant leurs services à partir de la Suisse et de la large part de la clientèle domiciliée à l'étranger. La Suisse occupe aussi une place prépondérante sur le marché de la gestion transfrontalière d'avoirs privés, avec environ un quart de la totalité des avoirs sous gestion transfrontalière au niveau mondial (2 377 milliards CHF)<sup>4</sup>.

3. La Suisse a entrepris de faire de la protection de l'intégrité du secteur financier un axe du développement de sa place financière. Au cours des dernières années, elle a donc pris des initiatives importantes en matière de recul du secret bancaire ou de lutte proactive contre les délits fiscaux, dont les effets à terme seront favorables à une plus grande efficacité en matière de LBC/FT.

4. La Suisse a conduit une évaluation nationale des risques de BC/FT publiée en juin 2015. Cette analyse conclut que la Suisse est affectée par la criminalité financière et est attractive pour le blanchiment de valeurs patrimoniales issues d'infractions, commises en grande partie à l'étranger. Selon ce rapport, la qualité des mesures de LBC/FT en place permet de réduire les vulnérabilités. Les menaces principales en termes d'infractions préalables sont l'escroquerie et l'abus de confiance, la corruption ainsi que l'appartenance à une organisation criminelle. Le risque le plus important a été identifié au niveau des banques de gestion de fortune et des banques universelles opérant à l'international, des gestionnaires de fortune individuels, des avocats et notaires, des fiduciaires ainsi que des prestataires de transfert de fonds et de valeurs. Concernant le financement du terrorisme, l'évaluation conclut à un risque limité en Suisse, et identifie les banques, les services de transfert de fonds et de valeurs et les services de crédit comme les secteurs les plus exposés.

## C. Niveau global d'efficacité et de conformité technique

5. La Suisse a accompli un certain nombre d'avancées depuis l'évaluation mutuelle effectuée en 2005. Des réformes législatives ont notamment érigé des infractions supplémentaires en infractions sous-jacentes au BC (notamment le délit fiscal qualifié en matière d'impôts directs), donné au MROS le pouvoir de demander des informations supplémentaires à des entités déclarantes autres que l'entité qui a fait une DOS, dissocié les DOS du blocage de fonds, introduit des contrôles du transport transfrontalier d'espèces, étendu le champ de l'infraction de FT concernant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » et les organisations apparentées, amélioré la transparence des personnes

<sup>1</sup> Swiss Bankers Association (2016), *The Financial Centre: Engine of the Swiss Economy*, [www.swissbanking.org/en/financial-centre/20130715-fp\\_motor\\_der\\_schweizer\\_wirtschaft\\_en.pdf](http://www.swissbanking.org/en/financial-centre/20130715-fp_motor_der_schweizer_wirtschaft_en.pdf)

<sup>2</sup> Taux de change au 11 mars 2016 (fin de la visite sur place) : 1 CHF = 1,01296 USD = 0,9134 EUR.

<sup>3</sup> SwissBanking (2015) *La gestion de fortune en pleine mutation*, [http://shop.sba.ch/1100006\\_f.pdf](http://shop.sba.ch/1100006_f.pdf)

<sup>4</sup> The Federal Council (2016), *Report on international financial and tax matters 2016*, [www.sif.admin.ch/sif/fr/home/dokumentation/publikationen/bericht-ueber-internationale-finanz--und-steuerfragen.html](http://www.sif.admin.ch/sif/fr/home/dokumentation/publikationen/bericht-ueber-internationale-finanz--und-steuerfragen.html)

morales, remplacé les anciens codes de procédure pénale des cantons et de la Confédération par un code de procédure pénale unique, et permis l'application immédiate des sanctions de l'ONU.

6. Du point de vue de la conformité technique, des insuffisances sont constatées concernant notamment le champ d'application de la LBA, le défaut de mise à jour des informations sur les clients existants en relation d'affaires de longue date, et la vérification des ayants droit économiques. Des limites à la coopération entre les autorités de contrôle du secteur financier pour la surveillance des groupes sont aussi notées.

7. Du point de vue de l'efficacité, certaines défaillances demeurent, notamment concernant les DOS effectuées, l'imposition de sanctions dissuasives, ou la coopération internationale. Des progrès sont en revanche constatés en ce qui concerne les contrôles, sur impulsion de la FINMA, et la sensibilisation des assujettis à l'importance de leur rôle pour la prévention du BC/FT, avec des réserves concernant le secteur à risque des fiduciaires.

### *C.1 Politiques et coordination nationales en matière de LBC/FT (Chapitre 2 – RI. 1 ; R. 1, R. 2, R. 33)*

8. Le niveau de compréhension des risques de BC/FT en Suisse est significatif et globalement cohérent parmi les autorités compétentes. L'évaluation nationale des risques de juin 2015, à laquelle le secteur privé a été associé, constitue un apport significatif à cette compréhension. L'évaluation dans son ensemble a produit des résultats de qualité, même si les sources utilisées, centrées principalement sur les déclarations de soupçon, ne permettent pas de tenir entièrement compte de risques naissants ou en développement. Elle repose néanmoins sur une vision globale et réaliste des risques, ayant examiné l'ensemble des secteurs couverts par la législation LBC/FT, ainsi que d'autres domaines non assujettis mais présentant des risques (par ex. l'immobilier ou les ports francs). Des éléments importants pour permettre à la Suisse de disposer d'un panorama complet de la nature et du niveau des risques de BC/FT auxquels elle se trouve exposée n'ont pas encore été pris en compte, tels que les risques associés à l'utilisation des espèces, au cadre fiscal ou aux personnes morales et constructions juridiques.

9. Une approche fondée sur les risques existe en Suisse depuis la fin des années 1990 et a conduit à mettre en place ou renforcer des mesures de LBC/FT, qui reflètent en particulier le niveau de risque élevé associé au secteur bancaire. De manière générale, les autorités suisses prennent en compte les risques identifiés dans leurs objectifs et leurs activités. Avec l'évaluation nationale des risques de BC/FT de 2015, la Suisse a poursuivi cette approche. Les conclusions tirées de cet exercice concernent principalement les aspects juridiques et institutionnels, qui sont jugés satisfaisants pour atténuer les risques affectant les secteurs déjà assujettis à la législation LBC/FT. D'autres aspects, relatifs par exemple à des secteurs prioritaires pouvant nécessiter des actions de sensibilisation (comme les OBNL) ou de contrôles renforcés, devraient également être envisagés.

10. La Suisse a établi un cadre de coordination et de coopération nationales en matière de LBC/FT mené par le Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF). Toutes les autorités compétentes participent à ce groupe, qui est notamment chargé d'identifier de manière continue les risques auxquels le pays est exposé.



*C.2 Renseignements financiers, blanchiment de capitaux et confiscation (Chapitre 3 – RI. 6-8 ; R. 3, R. 4, R. 29-32)*

11. Les autorités suisses, surtout fédérales, démontrent une volonté claire de poursuivre le BC.
12. La CRF suisse, le MROS, se sert de tous les pouvoirs dont elle dispose pour analyser les déclarations de soupçon, en s'appuyant notamment sur un grand nombre de bases de données, sur la coopération avec ses homologues étrangers, et sur les renseignements complémentaires d'intermédiaires financiers, y compris ceux qui n'ont pas communiqué le soupçon. La coopération du MROS avec les autres autorités nationales est globalement bonne. En particulier, l'analyse effectuée par le MROS fournit une contribution utile et en temps opportun pour les enquêtes en cours, et a également permis de détecter des nouveaux cas de BC et de FT. Cependant, le retour d'information des autorités de poursuite pénale au MROS et aux services responsables des contrôles d'espèces n'est pas complet. De plus, la contribution des autorités chargées des contrôles d'espèces aux frontières et des autorités de contrôle (FINMA et OAR) à la collecte d'informations et de renseignements financiers paraît limitée.
13. Des enquêtes complexes et de grande envergure ont été menées, tant au niveau fédéral que cantonal, y compris dans des affaires impliquant des infractions préalables commises à l'étranger. Le Ministère Public de la Confédération (MPC) et certains ministères publics cantonaux disposent de structures spécialisées qui facilitent l'exploitation de renseignements financiers dans les affaires complexes. Un grand nombre de condamnations pour BC a été obtenu au cours des dernières années. Les autorités ont décrit quelques cas dans lesquels des peines relativement lourdes avaient été prononcées, mais les données fournies ne donnent pas de vue d'ensemble sur le niveau des peines et leur caractère dissuasif.
14. Les autorités suisses font de la confiscation une priorité, y compris dans certains cas lorsqu'aucune condamnation pour BC ne peut être obtenue. Cette politique se traduit par la confiscation de montants élevés, qui ont également donné lieu à des procédures de remise et de partage auprès et avec des autorités étrangères. Les saisies et confiscations sont en concordance générale avec les risques identifiés et certaines constituent des réussites notables dans la lutte mondiale contre la corruption. Toutefois, il n'a pas été établi que la confiscation relative aux mouvements transfrontaliers d'espèces était mise en œuvre en tant que sanction dissuasive en cas de communications d'informations fausses à la frontière.

*C.3 Financement du terrorisme et financement de la prolifération (Chapitre 4 – RI. 9-11 ; R. 5-8)*

15. La Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste de septembre 2015 reconnaît l'importance de contrer le FT. Suite aux récents événements dans des pays voisins, les ressources fédérales consacrées à la lutte contre le terrorisme et le FT ont été renforcées (y compris au sein du MROS). Ces ressources s'ajoutent aux mécanismes de coordination existants au niveau fédéral et avec les cantons, qui permettent un échange efficace et soutenu d'informations entre les autorités compétentes concernant la lutte contre le terrorisme et, dans ce contexte, son financement. Le MPC prend les mesures requises pour comprendre les aspects financiers dans les enquêtes relatives au terrorisme. À ce jour, une condamnation pour financement du terrorisme a été obtenue. Par ailleurs,

d'autres formes de soutien ont fait l'objet de condamnations, et un certain nombre de procédures pour participation et/ou soutien au terrorisme sont en cours.

16. Des montants importants ont été bloqués en application de sanctions fondées sur les Résolutions 1267 et 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU), ainsi que des sanctions relatives à l'Iran. Afin d'accélérer la mise en œuvre de nouvelles désignations, le droit suisse prévoit depuis mars 2016 la reprise automatique des listes de sanctions adoptées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU) relatives à la lutte contre le financement du terrorisme et de la prolifération.

17. S'agissant de la lutte contre le financement du terrorisme, les autorités fiscales et de surveillance des fondations exercent une surveillance sur l'activité de certains OBNL et l'utilisation de leurs fonds, en tenant notamment compte des risques de FT. Les autorités n'ont toutefois pas mené d'actions de sensibilisation du secteur des OBNL. Des initiatives d'autorégulation des OBNL existent, mais ne comblent qu'en partie les lacunes concernant la compréhension et la gestion des risques de FT dans le secteur.

18. S'agissant de la lutte contre le financement de la prolifération, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) offre un soutien aux intermédiaires financiers et autres secteurs (industrie, service de transport, etc.) pour les sensibiliser à la menace de prolifération, et faciliter la mise en œuvre de sanctions internationales. Cependant, les contrôles effectués ou diligentés par les autorités de contrôle des intermédiaires financiers concernant la mise en œuvre des sanctions financières en matière de prolifération sont limités et formels.

#### *C. 4 Mesures préventives (Chapitre 5 – RI. 4 ; R. 9-23)*

19. Le secteur bancaire occupe une place centrale dans le dispositif de LBC/FT suisse du fait de l'importance économique de ce secteur dans le pays. Dans l'ensemble, les institutions bancaires comprennent leurs risques de BC/FT. Les assujettis des secteurs non bancaires, y compris les fiduciaires de plus petite taille, présentent une capacité inégale à identifier leurs risques.

20. De manière générale, les institutions financières et les EPNFD se conforment à leurs obligations de conservation des documents et de vigilance relative à la clientèle. Ils appliquent des mesures renforcées dans les situations présentant des risques plus élevés, impliquant notamment des personnes politiquement exposées. Les critères retenus pour la classification des clients en catégories de risques sont cependant parfois incomplets et ne permettent pas toujours de restituer leur profil de risque de manière satisfaisante, avec un impact possible sur le caractère adapté des mesures appliquées pour maîtriser et réduire ces risques. De plus, certains assujettis non bancaires appliquent des critères de risques qui ne sont pas toujours adaptés aux spécificités de leurs différentes catégories de clients et de leurs activités.

21. La revue et la mise à jour des informations disponibles sur les clients existants par les institutions bancaires (« *legacy assets* ») n'est globalement pas satisfaisante et peut aboutir à ce que des clients devenus à risque ou des transactions inhabituelles ou suspectes ne soient pas identifiés comme tels, affaiblissant la mise en œuvre de l'application de l'approche fondée sur les risques. Par ailleurs, les déclarations d'opérations suspectes, si elles sont en progression constante, restent

insuffisantes. Les institutions financières et les EPNFD tendent à communiquer principalement en présence d'un soupçon fondé de BC/FT, le plus souvent lorsqu'il est étayé par des sources externes et ne mettent pas encore pleinement en œuvre l'interprétation étendue de communiquer activement promue par les autorités suisses.

#### *C.5 Contrôle (Chapitre 6 – RI. 3 ; R. 26-28, R. 34-35)*

22. Les autorités de contrôle ont intégré le principe d'une approche par les risques. La mise en œuvre de cette approche par la FINMA est satisfaisante. Son application par certains OAR est inégale, en particulier parce que l'intensité de leurs contrôles n'est pas suffisamment différenciée selon les risques, par exemple pour ce qui concerne les fiduciaires qui interviennent dans la chaîne de création de montages offshores.

23. L'étendue des instruments de surveillance de la FINMA assure un contrôle rapproché et continu des intermédiaires financiers et permet une intensification des mesures en tant que de besoin. L'autorité de la FINMA est reconnue par les intermédiaires financiers qui lui sont directement rattachés et par les OAR. Des progrès restent à accomplir pour que la FINMA et les OAR aboutissent à une approche commune des risques et des contrôles relatifs aux assujettis d'un même secteur qu'ils sont amenés à contrôler, en particulier les activités les plus à risque comme les fiduciaires. Par ailleurs, la qualité des rapports des sociétés d'audit qui effectuent les contrôles LBC/FT est encore à améliorer, afin que les faiblesses matérielles dans l'application des mesures de LBC/FT par les intermédiaires financiers soient intégralement relevées, en particulier en ce qui concerne les manquements à l'obligation de communiquer des opérations suspectes. Des mesures pour améliorer l'approche qualitative des contrôles des sociétés d'audit sur les affiliés des OAR doivent aussi être prises.

24. L'éventualité de sanctions pouvant toucher l'exercice de l'activité d'intermédiaire financier est redoutée par les professionnels. Toutefois, l'application effective de sanctions à des dirigeants et collaborateurs de banques impliquées dans des affaires importantes, reconnus responsables de violation grave du droit de la surveillance commis par ces institutions n'est pas établie. De plus, les sanctions prononcées par la FINMA paraissent insuffisantes pour lui permettre de réprimer de manière efficace et proportionnée l'ensemble des manquements aux obligations de LBC/FT.

#### *C.6 Transparence des personnes morales et constructions juridiques (Chapitre 7 – RI. 5 ; R. 24-25)*

25. La ratification de la Convention de La Haye par la Suisse en 2007 permet la reconnaissance des *trusts* étrangers, sur le plan du droit civil. Il n'existe pas en Suisse d'autres types de constructions juridiques similaires. Les personnes morales suisses obéissent à des obligations générales de transparence qui constituent une protection de base contre leur utilisation à des fins de BC/FT. Des mesures récentes sont venues renforcer cette transparence, en particulier concernant les actions au porteur dont les acquéreurs doivent désormais s'annoncer auprès de la société ou d'un intermédiaire financier. Les sociétés doivent aussi tenir un registre de leurs actionnaires/associés et de leurs bénéficiaires effectifs, y compris pour les sociétés avec actions au porteur. Les sanctions

prévues pour les manquements à ces obligations d'annonce ne semblent toutefois pas suffisantes pour être dissuasives.

26. La Suisse n'a pas procédé à une analyse approfondie des mécanismes à travers lesquels l'utilisation des sociétés de domicile domestiques, et des personnes morales créées en Suisse en général, peut être abusée et détournée à des fins de BC/FT, de sorte que les évaluateurs ne peuvent s'assurer que les mesures prises pour renforcer la transparence des personnes morales sont suffisantes et adaptées. Un examen des risques liés aux implantations dans des places offshore ou des pays non coopératifs, et du rôle des intermédiaires financiers dans la chaîne de création de ces montages, devrait également être mené, en relation avec les personnes morales créées en Suisse.

27. Les autorités compétentes suisses indiquent obtenir des informations fiables sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales suisses, dans la mesure où celles-ci sont disponibles. Les informations sur les bénéficiaires effectifs des *trusts* sont accessibles auprès des *trustees* en Suisse, ainsi que par les voies de la coopération internationale.

### *C.7 Coopération internationale (Chapitre 8 – RI. 2 ; R. 36-40)*

28. En matière d'entraide pénale, la Suisse dispose d'un cadre législatif, conventionnel (de par les nombreux traités auxquels elle est partie) et administratif complet, et enregistre un haut niveau d'activité pour les demandes entrantes et sortantes. Selon les commentaires d'autres délégations, les réponses de la Suisse aux demandes d'entraide sont globalement satisfaisantes et obtenues en temps opportun. Les autorités de poursuite pénale envoient par ailleurs un nombre relativement élevé de transmissions spontanées dont le bilan est positif jusqu'à présent. La notification de l'existence d'une procédure d'entraide au titulaire du compte bancaire visé compromet la confidentialité éventuelle de l'enquête étrangère et, en cas de recours, la rapidité de l'entraide. Ce problème n'est pallié qu'en partie par la possibilité, dans certains cas, d'interdire temporairement une telle notification, voire de remettre des moyens de preuve de manière conditionnelle (« entraide dynamique »).

29. Le MROS adresse de nombreuses demandes d'informations à ses homologues étrangers et utilise les informations obtenues pour renforcer son analyse. Il répond également aux demandes en temps opportun. Dans ce contexte, il peut demander des renseignements à un intermédiaire financier au nom d'une CRF étrangère, mais uniquement si l'intermédiaire financier a préalablement fait une déclaration d'opération suspecte ou présente un lien avec une déclaration reçue par le MROS. Cette condition limite l'efficacité de la coopération accordée par le MROS. Des mécanismes ad hoc impliquant les autorités de poursuite ou la FINMA permettent de pallier cette limitation dans certains cas, mais demeurent exceptionnels du fait de la procédure requise. La même limitation vaut pour les demandes relatives aux bénéficiaires effectifs.

30. La FINMA reçoit un nombre élevé, et croissant, de demandes d'informations de la part de l'étranger. Elle y répond avec diligence dans la majorité des cas, même si la procédure applicable en cas de requête concernant le client d'un intermédiaire financier peut retarder la délivrance de l'information. La FINMA sollicite également ses homologues étrangers sur des sujets en rapport avec la LBC/FT. S'agissant de la surveillance partagée des groupes financiers étrangers ayant des établissements en Suisse, les évaluateurs notent la modification récente de la législation suisse qui a pour objectif d'améliorer l'étendue des informations accessibles à l'autorité du pays d'origine et

encouragent l'application des nouvelles dispositions selon des modalités qui favorisent le contrôle efficace des groupes.

#### **D. Priorités**

31. Sur la base de ces conclusions générales, les actions prioritaires recommandées à la Suisse sont :

- Les autorités de contrôle devraient mettre en œuvre des contrôles renforcés sur le respect de l'obligation de communiquer, avec sanctions des établissements défaillants.
- Les autorités de contrôle devraient fixer à tous les assujettis, et en priorité les plus à risque comme les banques de gestion privée et les gestionnaires de fortune, des objectifs très clairs de revue de l'ensemble des portefeuilles existants y compris ceux des clients classés à risque faible lors de l'entrée en relation afin de s'assurer de la mise à niveau de leur conformité avec l'ensemble des dispositions de diligence en vigueur, en particulier l'origine des fonds et les bénéficiaires effectifs.
- Les autorités de contrôle devraient faire converger davantage leurs approches des risques et leurs procédures de contrôle s'agissant des assujettis à risque dont la surveillance est assurée par la FINMA ou les OAR, tels que les fiduciaires.
- Les autorités de contrôle devraient veiller à sanctionner de manière proportionnée et efficace les violations graves du droit de la surveillance des intermédiaires financiers par des mesures contraignantes autres que de simples décisions en constatation ou mesures correctrices.
- L'initiative récente de collecte de statistiques devrait être poursuivie afin de mesurer les résultats des efforts des organes d'enquête et de poursuite et d'ajuster les mesures de poursuite si nécessaire.
- La Suisse devrait renforcer son analyse de risques de BC/FT liés à l'utilisation d'espèces, et aux personnes morales. Sur la base d'une telle analyse, les autorités devraient élaborer et mettre en œuvre des actions de gestion et de maîtrise des risques adaptées.
- Afin de renforcer la coopération internationale en matière de LBC/FT, les autorités suisses devraient prendre les mesures nécessaires pour mieux assurer le maintien de la confidentialité des demandes d'entraide et lever les limites qui affectent l'étendue des échanges d'information auxquels peut procéder le MROS.
- Les autorités suisses devraient s'assurer que des peines dissuasives sont obtenues pour des infractions de BC et FT.

### Notations pour l'efficacité et la conformité technique

#### Niveau d'efficacité (Élevé, Significatif, Modéré, Faible)

<b>IO.1</b> – risque, politique et coordination	<b>IO.2</b> – coopération internationale	<b>IO.3</b> - contrôle	<b>IO.4</b> – mesures préventives	<b>IO.5</b> – personnes morales et constructions juridiques	<b>IO.6</b> – renseignements financiers
<b>Significatif</b>	<b>Modéré</b>	<b>Modéré</b>	<b>Modéré</b>	<b>Modéré</b>	<b>Significatif</b>
<b>IO.7</b> – enquêtes et poursuites en matière de blanchiment de capitaux	<b>IO.8</b> - Confiscation	<b>IO.9</b> – enquêtes et poursuites en matière de financement du terrorisme	<b>IO.10</b> – mesures préventives et sanctions financières en matière de financement du terrorisme	<b>IO.11</b> – sanctions financières en matière de financement de la prolifération	
<b>Significatif</b>	<b>Significatif</b>	<b>Significatif</b>	<b>Significatif</b>	<b>Significatif</b>	

#### Niveau de conformité technique (C – conforme, LC – en grande partie conforme, PC – partiellement conforme, NC – non conforme)

<b>R.1</b> – évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques	<b>R.2</b> – coopération et coordination nationales	<b>R.3</b> – infraction de blanchiment de capitaux	<b>R.4</b> - confiscation & mesures provisoires	<b>R.5</b> – infraction de financement du terrorisme	<b>R.6</b> – sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme
<b>LC</b>	<b>LC</b>	<b>LC</b>	<b>LC</b>	<b>LC</b>	<b>LC</b>
<b>R.7</b> - sanctions financières ciblées liées à la prolifération	<b>R.8</b> –organismes à but non lucratif	<b>R.9</b> – lois sur le secret professionnel des institutions financières	<b>R.10</b> – devoir de vigilance relative à la clientèle	<b>R.11</b> – conservation des documents	<b>R.12</b> – personnes politiquement exposées
<b>C</b>	<b>PC</b>	<b>C</b>	<b>PC</b>	<b>C</b>	<b>LC</b>
<b>R.13</b> – correspondance bancaire	<b>R.14</b> – service de transfert de fonds ou de valeurs	<b>R.15</b> – nouvelles technologies	<b>R.16</b> – virements électroniques	<b>R.17</b> – recours à des tiers	<b>R.18</b> – contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger
<b>LC</b>	<b>C</b>	<b>LC</b>	<b>PC</b>	<b>LC</b>	<b>LC</b>
<b>R.19</b> – pays présentant un risque plus élevé	<b>R.20</b> – déclaration des opérations suspectes	<b>R.21</b> –divulgaration et confidentialité	<b>R.22</b> - entreprises et professions non financières désignées: devoir de vigilance relative à la clientèle	<b>R.23</b> – entreprises et professions non financières désignées: autres mesures	<b>R.24</b> – transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales
<b>PC</b>	<b>LC</b>	<b>LC</b>	<b>PC</b>	<b>PC</b>	<b>LC</b>
<b>R.25</b> - transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques	<b>R.26</b> – réglementation et contrôle des institutions financières	<b>R.27</b> – pouvoirs des autorités de contrôle	<b>R.28</b> – réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées	<b>R.29</b> – cellules de renseignements financiers	<b>R.30</b> – responsabilités des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes
<b>LC</b>	<b>LC</b>	<b>LC</b>	<b>LC</b>	<b>C</b>	<b>C</b>

<b>R.31</b> – pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes	<b>R.32</b> – passeurs de fonds	<b>R.33</b> – Statistiques	<b>R.34</b> – lignes directrices et retour d'informations	<b>R.35</b> – Sanctions	<b>R.36</b> – instruments internationaux
<b>LC</b>	<b>LC</b>	<b>PC</b>	<b>LC</b>	<b>PC</b>	<b>LC</b>
<b>R.37</b> – entraide judiciaire	<b>R.38</b> – entraide judiciaire: gel et confiscation	<b>R.39</b> – Extradition	<b>R.40</b> – autres formes de coopération internationale		
<b>LC</b>	<b>LC</b>	<b>LC</b>	<b>PC</b>		





## RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE LA SUISSE

### Préambule

32. Ce rapport présente les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en vigueur lors de la visite sur place. Il analyse le niveau de conformité avec les 40 Recommandations du GAFI et le niveau d'efficacité du dispositif de LBC/FT, et émet des recommandations pour le renforcement de ce dispositif.

33. La présente évaluation est fondée sur les Recommandations du GAFI de 2012 et a été préparée à l'aide de la Méthodologie de 2013. Elle a été réalisée sur la base d'informations fournies par les autorités du pays, et obtenues par l'équipe d'évaluation pendant la visite sur place qui s'est déroulée du 25 février au 11 mars 2016. L'évaluation a été menée par une équipe constituée de :

- M. Diego BARTOLOZZI, Administrateur principal, Unité d'information financière, Banque d'Italie ;
- Mme Céline BERNHARDT, Expert principal, Unité du contrôle spécialisé, *Financial Conduct Authority*, Royaume-Uni ;
- M. Claude LEFRANÇOIS, Avocat Conseil, Service d'entraide internationale, Ministère de la Justice du Canada ;
- Mme Florence MERCIER-BAUDRIER, Inspecteur Général – Chef de mission, Autorité de Contrôle prudentiel et de Résolution, France ;
- M. José Luis REAL MORENO, Sous-directeur Général-Adjoint, Sous-direction générale pour l'inspection et le contrôle des mouvements de capitaux, Ministère de l'économie et de la compétitivité d'Espagne.

34. L'équipe a été soutenue par le Secrétariat du GAFI représenté par M. Vincent SCHMOLL (Secrétaire exécutif adjoint), Mme Anne-Françoise LEFEVRE (Analyste des politiques) et M. Olivier KRAFT (Analyste des politiques). Le rapport a été revu par M. Emmanuel MATHIAS, Fonds Monétaire International et Mme Catherine TERRIER, Commission européenne.

35. La Suisse a déjà fait l'objet d'une évaluation mutuelle du GAFI en 2005, réalisée selon la Méthodologie de 2004. L'évaluation de 2005 et le rapport de suivi de 2009 ont été publiés et sont disponibles sur le site internet du GAFI ([www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)).

36. Cette évaluation mutuelle concluait que le pays était conforme (C) au regard de 11 Recommandations, en grande partie conforme (LC) au regard de 21 Recommandations, partiellement conforme (PC) au regard de 13 Recommandations et non conforme (NC) au regard de 3 Recommandations, sachant que l'ancienne Recommandation 34 (R. 34) était jugée non applicable.

37. La Suisse atteignait un niveau C ou LC au regard de 11 des 16 Recommandations dites fondamentales ou clés, alors qu'une notation PC avait été retenue pour les anciennes R. 5, R. 13 et Recommandation Spéciale IV (RS.IV) (Recommandations fondamentales), ainsi que pour les

anciennes RS. I et RS.III (Recommandations-clés). Pour cette raison, la Suisse a été soumise au processus de suivi régulier du GAFI. En 2009, la Plénière a jugé que le niveau de conformité de la Suisse avec les Recommandations fondamentales était équivalent à LC, mais que les mesures prises pour se conformer aux Recommandations clés n'étaient pas suffisantes. Compte tenu des progrès accomplis par la Suisse sur d'autres Recommandations notées PC, la Plénière a mis en œuvre la flexibilité qui lui est accordée par les procédures pour intégrer la Suisse dans la procédure de suivi bisannuel.

## CHAPITRE 1. RISQUES ET CONTEXTE EN MATIÈRE DE BC/FT

1

38. La Suisse (ou Confédération suisse) est située en Europe occidentale et a des frontières communes avec l'Allemagne, le Liechtenstein, l'Autriche, l'Italie et la France. Elle compte plus de 8 millions d'habitants et son territoire s'étend sur 41,290 km<sup>2</sup>. Sa capitale est Berne. La Suisse comprend quatre communautés linguistiques : germanophone, francophone, italophone et romanophone. En 2015, le produit intérieur brut (PIB) de la Suisse s'élevait à 639 milliards CHF<sup>5</sup> [647 milliards USD/ 584 milliards EUR].

39. La Suisse est un État fédéral divisé en 20 cantons et 6 demi-cantons, eux-mêmes subdivisés en communes. Les cantons sont considérés comme des collectivités souveraines et sont compétents pour toutes les affaires qui ne sont pas de la compétence de la Confédération. Les compétences sont partagées dans les domaines de la police et de la justice, ainsi qu'en matière économique et sociale. Les cantons sont compétents pour appliquer non seulement leurs lois et règlements mais également ceux de la Confédération (notamment le Code civil, le Code des obligations et le Code pénal). Cependant, les compétences de la Confédération ont été élargies en matière de BC/FT au cours des vingt dernières années (cf. ci-dessous, « Autorités de poursuite pénale et système judiciaire »).

40. La Suisse connaît le principe de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Au niveau de la Confédération, le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée fédérale, qui est formée de deux chambres : le Conseil national, formé des représentants du peuple, et le Conseil des États, qui a vocation à représenter les cantons. Le pouvoir exécutif est exercé par le Conseil fédéral, formé de sept membres, qui dirige l'administration fédérale. La Suisse a une longue tradition de démocratie directe et attache une grande importance au droit de participation de ses citoyens, qui passe notamment par les procédures de consultation, l'accès à l'information et les votations.

### ***Risques en matière de BC/FT et identification préliminaire des domaines à risque plus élevé***

#### *a) Risques en matière de BC/FT*

41. La Suisse a conduit une évaluation nationale de ses risques de BC/FT, dont elle a publié les résultats en juin 2015. Cette section résume les conclusions tirées par les autorités suisses de cette analyse nationale des risques. Selon celle-ci, la Suisse est affectée par la criminalité financière et est attractive pour le blanchiment de valeurs patrimoniales issues d'infractions, commises en grande partie à l'étranger. Les menaces principales pour le secteur financier en termes d'infractions préalables sont l'escroquerie et l'abus de confiance, la corruption ainsi que l'appartenance à une organisation criminelle. Le risque le plus important a été identifié au niveau des banques de gestion de fortune et banques universelles opérant à l'international, des gestionnaires de fortune individuels, des avocats et notaires, des fiduciaires ainsi que des prestataires de transfert de fonds et de valeurs.

42. Les autorités suisses jugent que le niveau de risque est moyen pour l'ensemble des secteurs assujettis à la loi sur le Blanchiment d'Argent (LBA). Ce risque est cependant nuancé selon les

<sup>5</sup> Département fédéral des finances (DFF), octobre 2015, *Place financière suisse : Chiffres-clés*.

secteurs analysés. Ainsi, la menace la plus élevée est identifiée pour les banques universelles. Cependant, les mesures de LBC/FT en place réduisent fortement les vulnérabilités, ce qui, selon les autorités suisses, permet de conclure que le risque est géré de manière adéquate. Il en va de même pour les secteurs des banques privées, des gérants de fortune, des professions juridiques, des fiduciaires et des services de transfert de fonds et de valeurs.

43. Les secteurs des assurances, des maisons de jeux et des services de crédit et de leasing sont exposés à une menace faible, tandis que les autres secteurs (banques de détail, négociants en valeurs mobilières, négociants en métaux précieux, opérations de change, services de trafic de paiement) sont exposés à des menaces de niveau moyen. Selon les autorités suisses, les mesures de prévention et d'atténuation du risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) en place pour ces secteurs sont à la mesure des risques identifiés.

44. En matière de FT, l'évaluation nationale des risques conclut à un risque limité pour la Suisse. Le risque identifié pourrait cependant s'élever, notamment dans l'hypothèse où les réseaux de financement du terrorisme utiliseraient de façon plus systématique les modes dits alternatifs de transmission de fonds, de type *hawala*. Selon les autorités, les intermédiaires financiers les plus exposés au financement du terrorisme sont les banques, les services de transfert de fonds et de valeurs ainsi que les services de crédit. Les montants impliqués sont généralement faibles.

45. La Suisse considère que dans l'ensemble le dispositif législatif en place pour les secteurs soumis à la LBA répond de manière adéquate aux risques actuels de BC/FT. Les autorités sont toutefois d'avis que la mise en œuvre opérationnelle de la législation doit encore être améliorée et ont recommandé huit mesures à cet effet, dont le renforcement du dialogue entre les secteurs public et privé et le développement et la systématisation des statistiques.

46. L'évaluation nationale des risques a également porté sur six secteurs non soumis à la LBA : le secteur immobilier, les organismes à but non lucratif, le transfert transfrontalier d'espèces, les ports francs, le commerce d'œuvres d'art et le commerce des matières premières (effectué en nom propre). Les autorités considèrent que ces secteurs sont potentiellement à risque de BC/FT mais ont conclu que le système en place répondait globalement aux risques. Des recommandations d'amélioration sont néanmoins proposées et incluent le renforcement de la surveillance des fondations ou une plus grande cohérence dans les contrôles pratiqués sur les ports francs.

*b) Évaluation des risques par le pays et identification des domaines présentant des risques plus élevés*

47. Dans son évaluation nationale des risques de BC/FT de juin 2015, la Suisse présente pour la première fois une analyse consolidée et transversale des menaces et vulnérabilités dans le pays, qui permet une appréciation globale et spécifique du risque de BC/FT. Ces travaux ont été menés dans le cadre du Groupe de coordination interdépartemental sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF), structure permanente mise en place fin 2013 par le Conseil fédéral suisse pour mener la coordination des mesures LBC/FT au sein de l'administration fédérale. Dans ce cadre, le GCBF est chargé d'assurer une évaluation permanente des risques de BC/FT et de proposer, le cas échéant, des adaptations nécessaires du dispositif LBC/FT pour atténuer ces risques.

48. Le processus de l'évaluation a reposé sur une approche large et ouverte et a été mené de manière adéquate. Les analyses se basent sur des données tant quantitatives (essentiellement les déclarations d'opérations suspectes) que qualitatives (par exemple informations fournies par différentes institutions fédérales et cantonales, ainsi que par des acteurs du secteur privé). Le rapport a bénéficié de contributions de l'ensemble des autorités concernées par le BC/FT (police et CRF, autorités de contrôle des intermédiaires financiers, autorités de poursuite pénale et judiciaires, autorités douanières, etc.) ainsi que d'une sélection de représentants du secteur privé.

49. Même si des réserves existent sur les éléments ayant servi de base aux travaux<sup>6</sup>, les conclusions de l'évaluation des risques sont dans l'ensemble raisonnables. La nature et le niveau des risques pour les secteurs soumis à la LBA ont été examinés et mesurés et semblent de manière générale correspondre à la réalité des risques rencontrés. Certains domaines économiques exposés aux risques de BC/FT mais non couverts par le dispositif LBA ont aussi été identifiés et analysés, ce qui permet à la Suisse de disposer d'un panorama relativement complet de ses risques. Certains domaines ne semblent toutefois pas avoir été pris suffisamment en compte. C'est le cas notamment de l'utilisation des espèces (notamment des coupures de montant élevé), des cartes prépayées non adossées à des comptes bancaires ou de la participation des intermédiaires financiers suisses à des chaînes de création des sociétés offshores. Les conséquences de l'exposition du secteur du négoce d'œuvres d'art au risque de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme n'ont en outre pas été suffisamment tirées.

50. Les évaluateurs ont identifié dans leurs travaux préparatoires plusieurs thèmes nécessitant une attention accrue. Pour ce faire, ils ont analysé l'évaluation nationale des risques de BC/FT élaborée par les autorités suisses et ont pris connaissance des informations disponibles sur l'environnement juridique et institutionnel notamment, et le contexte du BC/FT en Suisse, y compris les points de vulnérabilité potentielle. La liste d'éléments ci-dessous, qui reprend les points de la note de cadrage, a été soumise aux autorités suisses avant la visite sur place et a fait l'objet d'échanges approfondis avec les interlocuteurs suisses lors de la visite :

- Gestion et maîtrise du risque de BC/FT dans le secteur bancaire, et en particulier dans la gestion transfrontalière d'avoirs privés : mise en œuvre des mesures de LBC/FT par les institutions bancaires et les gérants de fortune indépendants, en particulier pour les relations d'affaires présentant des liens avec l'étranger ; mesures de prévention des délits fiscaux qualifiés ; activités de coopération internationale ;
- Organisation et gouvernance du système de contrôle LBC/FT : pilotage, coordination et suivi par l'Autorité de contrôle des marchés financiers (FINMA) des missions confiées aux organismes d'autorégulation (OAR), notamment les plus à risque comme celui des avocats/notaires, et aux sociétés d'audit ;
- Exposition aux risques de BC/FT des structures sociétaires : régime LBC/FT des « sociétés de domicile » structures utilisées à des fins de

---

<sup>6</sup> Cf. Chapitre 2, RI 1

gestion patrimoniale par une clientèle fortunée et souvent étrangère ; rôle et implication d'intermédiaires comme les fiduciaires ou les avocats/notaires ;

- Financement du terrorisme : mesures mises en place dans le cadre du renforcement de la menace terroriste et des risques identifiés ; dispositif applicable aux organismes sans but lucratif (OBNL) et cartes prépayées ;
- Aspects liés à des secteurs spécifiques : négoce des métaux précieux, et secteurs non soumis à la LBA : ports francs et commerce de l'art ;
- Utilisation, conservation et transport d'espèces : risques liés à l'utilisation importante d'espèces en Suisse, au stockage et au transport transfrontalier de ces espèces.

### *Éléments d'importance spécifique (materiality)*

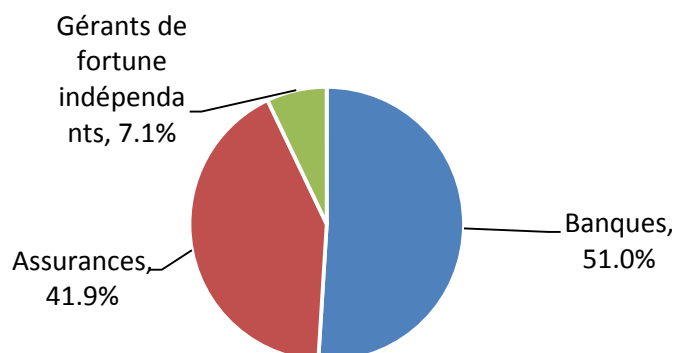
51. L'économie suisse est principalement tournée vers le secteur des services (environ 72 % des emplois) et pour l'essentiel vers les banques, les assurances, le tourisme et le secteur public. Le secteur industriel n'en demeure pas moins un pilier important de l'économie dans des domaines clés comme la chimie, les biens d'investissement (machines-outils, équipements mécaniques), l'horlogerie, l'alimentation et la construction. L'économie suisse est également fortement orientée vers l'exportation, la part du commerce extérieur dans le PIB se situant autour de deux tiers. L'Union européenne (UE) est le premier partenaire commercial de la Suisse (59,7 % des exportations, 78 % des importations). La prépondérance des petites et moyennes entreprises (PME) a toujours été caractéristique de la structure de l'économie suisse (plus de 99 % des entreprises emploient moins de 250 personnes à équivalent plein-temps).<sup>7</sup>

52. L'importance du secteur bancaire pour l'économie suisse est significative. En effet, alors que le secteur financier a généré en 2015 une valeur ajoutée brute correspondant à 9,5 % de toute l'économie suisse, le secteur bancaire y a contribué pour environ la moitié suivi par le secteur des assurances (41,9 %) et les gérants de fortune indépendants (7,1 %). En ce qui concerne les emplois, 5,6 % sont générés par le secteur financier, dont un peu plus de la moitié par le secteur bancaire. Une proportion importante des effectifs du secteur travaillait à l'étranger.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, p. 15

<sup>8</sup> Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, p. 15

Graphique 1. Contribution au PIB générée par le secteur financier en Suisse en 2015



Sources : OFS ; SECO PIB annuel et ses composantes, approche par la production ; ZHAW

1

53. La place financière suisse constitue aussi un centre financier majeur au niveau mondial. La stabilité économique et politique du pays, la fiscalité applicable ainsi que l'expertise technique reconnue des professionnels en matière de gestion privée, expliquent ce caractère fortement attractif. Le secret bancaire a aussi pu longtemps contribuer à cette attractivité. En 2014, le total des avoirs gérés par le secteur financier s'élevait à 6 656 milliards CHF<sup>9</sup>, ce qui correspond à environ 4,1 % des avoirs sous gestion au niveau mondial. Le secteur se distingue aussi par sa part de marché importante dans la gestion patrimoniale transfrontalière. En 2014, le montant sous gestion s'est stabilisé à 2 400 milliards USD (2 377 milliards CHF), ce qui correspond à environ un quart de la totalité des avoirs sous gestion transfrontalière au niveau mondial. Entre 2013 et 2015, environ 50 % des titres déposés auprès d'une banque suisse appartenaient à des clients étrangers.<sup>10</sup>

54. Parmi les entreprises et professions non financières soumises au régime de lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse, les entités exerçant des activités fiduciaires sont les plus importantes (1 007 au 31 décembre 2015). Elles agissent en tant qu'organes exécutifs formels et matériels de sociétés de domicile suisses ou étrangères. Ce sont de manière générale des cabinets spécialisés ou offrant également des services d'expertise comptable/fiscale. Les avocats/notaires offrent également ces services (836 fin 2015). Les *trustees* exerçant des activités soumises à la LBA en Suisse étaient au nombre de 150 fin 2014.

55. L'utilisation d'espèces comme moyen de paiement est très répandue en Suisse, y compris pour le paiement de factures mensuelles (ex. loyer, gaz, électricité) ou de biens de consommation tels que des automobiles. Les billets de banque suisses en circulation correspondent à 67 milliards CHF, dont 62% (42 milliards) sous forme de coupures de 1 000 CHF. La Banque nationale suisse indique que

<sup>9</sup> Swiss Bankers Association (2016), *The Financial Centre: Engine of the Swiss Economy*, [www.swissbanking.org/en/financial-centre/20130715-fp\\_motor\\_der\\_schweizer\\_wirtschaft\\_en.pdf](http://www.swissbanking.org/en/financial-centre/20130715-fp_motor_der_schweizer_wirtschaft_en.pdf)

<sup>10</sup> Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, p. 58

cette forte proportion de grosses coupures démontre que les billets font l'objet d'une thésaurisation non négligeable et qu'ils sont utilisés de manière importante dans le trafic des paiements.<sup>11</sup>

56. Selon une source académique<sup>12</sup>, le poids de l'économie souterraine était estimé à 30,7 milliards CHF [31 milliards USD/28 milliards EUR] en 2015, soit 6,5% du PIB (18,3% en moyenne dans l'UE). La Suisse favoriserait le travail déclaré et l'usage par les acteurs économiques des solutions proposées par le cadre légal, grâce notamment à la bonne santé générale de l'économie et à sa fiscalité modérée sur les entreprises.

### **Éléments structurels**

57. Les éléments structurels nécessaires pour assurer un système efficace de prévention et de lutte contre le BC/FT sont présents en Suisse. Il existe une forte stabilité politique et un engagement politique de haut niveau pour traiter les questions de LBC/FT. La Suisse dispose d'institutions stables et tenues de rendre des comptes. C'est un État de droit avec un système judiciaire compétent et indépendant. La Suisse est ainsi dotée du cadre nécessaire pour assurer l'élaboration et la mise en œuvre de son dispositif de LBC/FT.

### **Autres éléments de contexte**

58. La Suisse s'est engagée de manière active au cours des dernières années pour lutter contre l'évasion fiscale internationale et renforcer sa coopération dans le domaine fiscal en général. En 2009, elle a repris la norme internationale de l'OCDE en matière d'échange de renseignements sur demande. La Suisse a adapté et complété son réseau de conventions contre les doubles impositions sur cette base. En 2013, elle a signé la Convention de l'OCDE et du Conseil de l'Europe sur l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et adopté la loi d'application de l'accord FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*). En 2014, la Suisse s'est engagée auprès du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales à mettre en œuvre la norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers et a pris depuis diverses mesures afin de mettre en œuvre cet engagement. Elle a établi la même année le délit fiscal qualifié en matière d'impôts directs en tant qu'infraction préalable au BC.<sup>13</sup>

59. Le programme de régularisation de 2013 entre la Suisse et le Département de la justice américaine<sup>14</sup> a permis de solder les litiges d'évasion fiscale ayant bénéficié à des contribuables

<sup>11</sup> Swiss National Bank (2015), *Circulation de billets de banque*, [www.snb.ch/fr/i/about/cash/id/cash\\_circulation](http://www.snb.ch/fr/i/about/cash/id/cash_circulation)

<sup>12</sup> Emerald Insight (2015), *Shadow economy and tax evasion in the UK*, [www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/JournalofMoneyLaunderingControl.pdf](http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/JournalofMoneyLaunderingControl.pdf) et Schneider, Friedrich (2015), *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015 : Different Developments*, [www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf](http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf)

<sup>13</sup> Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, p. 20

<sup>14</sup> Conseil Fédéral (2013), *La Suisse et les Etats-Unis signent un arrangement (joint statement) pour mettre un terme au différend fiscal des banques suisses avec les Etats-Unis*, [www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-50049.html](http://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-50049.html)



américains et impliquant des banques suisses. Le total des amendes payées par les banques suisses atteint près de 5 milliards USD. Depuis 2011, plusieurs dossiers de corruption internationale relayés médiatiquement ont concerné des institutions financières suisses. Dans les deux dossiers Petrobras et 1MDB, ce sont au total 24 banques sises en Suisse qui ont fait l'objet d'enquêtes dont 9 ont fait l'objet de procédures d'*enforcement* par la FINMA.<sup>15</sup>

60. Depuis sa dernière évaluation mutuelle en 2005, la Suisse a renforcé son cadre légal et opérationnel LBC/FT, en particulier avec l'adoption de la loi GAFI de décembre 2014, voir section 5.2.2.1. de l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse.

61. Le secteur bancaire a connu une consolidation continue au cours des dernières années, en particulier au niveau des banques de gestion privée, sur fond de défis macroéconomiques (par ex. faiblesse des taux d'intérêt) et de difficultés non-économiques, comme la question de la conformité fiscale dans les activités transfrontières. Cette mutation structurelle est aussi accélérée par des opérations de rachat effectuées par différents établissements pour tenter d'améliorer leur position sur le marché.<sup>16</sup>

62. Sur le plan macroéconomique, deux éléments relativement récents concourent à une baisse de rentabilité des banques : l'application de taux d'intérêt négatifs aux avoirs en vue déposés auprès de la Banque nationale suisse (-0,75%) depuis janvier 2015, et la forte appréciation du franc par rapport à l'euro ces cinq dernières années. Par ailleurs, de nombreuses banques de gestion privée ont été confrontées à des coûts accrus pour garantir la conformité fiscale. Ces éléments sont susceptibles d'augmenter la pression exercée sur les banques et de les inciter à prendre des risques plus élevés, spécialement dans un contexte économique général dégradé et dans un marché global très concurrentiel.<sup>17</sup> Dans ce contexte, et du fait également d'autres facteurs tels que le manque de croissance du marché européen, les professionnels de la gestion privée pourraient se tourner davantage vers la clientèle de pays émergents désireuse de ne pas concentrer ses avoirs dans la seule zone euro.

63. Par ailleurs, le nombre d'autres acteurs importants de la gestion privée (gérants indépendants, avocats fiduciaires) s'est contracté sous l'effet d'une cessation d'activité pour certains (liée aux départs en retraite d'une génération de professionnels) et d'une concentration des intermédiaires (500 gérants de fortune indépendants en moins entre 2012 et 2014 d'après les chiffres de la FINMA consultés par les évaluateurs) devant faire face à des coûts de gestion croissants, du fait notamment du renforcement des obligations de LBC/FT et des changements dans le domaine de la conformité fiscale des activités transfrontières. On assiste aussi, en particulier chez les avocats qui offrent des services fiduciaires, à un mouvement d'externalisation de ces activités avec ouverture de cabinets dédiés. Certains professionnels souhaitent en effet établir des frontières claires entre activités « traditionnelles » et activités d'intermédiation financière, du fait des risques de réputation liés à ces dernières.

---

<sup>15</sup> Cf. Chapitre 6, RI 3

<sup>16</sup> Rapport annuel FINMA 2015

<sup>17</sup> Sur la base des éléments des Rapports annuels FINMA 2012, 2013, 2014 et 2015.

64. Dans ce contexte et pour faire face à la concurrence étrangère, le secteur financier suisse est incité à faire évoluer son modèle d'affaires en proposant notamment à sa clientèle une nouvelle offre de produits et de services plus innovante, s'appuyant en particulier sur les technologies numériques. L'un de ces domaines est l'utilisation de la monnaie virtuelle (*bitcoin*), pour lequel des réflexions ont été engagées par les autorités suisses, en partenariat avec la recherche universitaire<sup>18</sup>. Ces innovations pourraient poser de nouvelles problématiques en matière de LBC/FT.

a) *Stratégie de LBC/FT*

65. **La stratégie globale de développement de la place financière suisse passe par la promotion de la stabilité économique et financière du pays et la protection de l'intégrité du secteur financier.** La politique de LBC/FT s'intègre donc dans la stratégie de développement de la place financière et se décline en quatre axes : prévention, répression, recouvrement et restitution des avoirs.

66. Le 18 septembre 2015, le Conseil fédéral a adopté la stratégie de la Suisse pour la lutte contre le terrorisme.<sup>19</sup> L'un des buts de la stratégie est d'empêcher tout financement du terrorisme à partir de son territoire. À cette fin, la stratégie définit plusieurs axes de développement : mise à jour des bases légales relatives à la prévention et à la répression du FT et examen de la nécessité d'édicter des dispositions complémentaires ; approfondissement de la coopération avec les intermédiaires financiers et les OBNL afin de détecter, prévenir et réprimer le FT ; mise en œuvre des engagements internationaux pris en matière de lutte contre le terrorisme et le FT.

b) *Le cadre juridique et institutionnel*

67. Le cadre juridique suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme relève du niveau fédéral et est fixé par la Loi sur le Blanchiment d'Argent du 10 octobre 1997 (LBA). Elle a été modifiée par la loi du 12 décembre 2014, dite « loi GAFI », pour refléter les modifications apportées aux Recommandations en 2012<sup>20</sup>. Les infractions pénales pertinentes en matière de LBC/FT sont définies exclusivement à l'échelle fédérale, dans le Code pénal ou dans des lois spéciales telles que la Loi fédérale sur l'application de sanctions internationales ou la Loi fédérale du 12 décembre 2014 interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » et les organisations apparentées.

68. Le cadre institutionnel suisse de LBC/FT repose principalement sur les institutions suivantes :

<sup>18</sup> [Rapport du Conseil fédéral sur les monnaies virtuelles](#), juin 2014

<sup>19</sup> (2015), *Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste*, [www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2015/6843.pdf](http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2015/6843.pdf)

<sup>20</sup> Le Conseil Fédéral (nd), *Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme*, <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19970427/index.html>

*Le Groupe de coordination interdépartemental sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF)*

69. Le GCBF a été mis en place fin 2013 par le Conseil fédéral, avec pour mandat de coordonner les mesures de LBC/FT au sein de l'administration fédérale. Il est notamment chargé d'assurer une évaluation permanente des risques, menant à l'identification de menaces nouvelles et à la proposition d'éventuelles mesures pour pallier ces risques. Le GCBF est dirigé par le Département fédéral des finances (DFF, en l'occurrence le Secrétariat d'Etat aux questionnaires financières internationales) et composé de représentants de l'Administration fédérale des douanes (DFF) ; l'Office fédéral de la police (fedpol, qui inclut la CRF), l'Office fédéral de la justice, la Commission fédérale des maisons de jeu (Département fédéral de justice et police) ; le Service de renseignement de la Confédération (Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports) ; la Direction du droit international public, la Division Politiques extérieures sectorielles (Département fédéral des affaires étrangères) ; l'Autorité de surveillance des marchés financiers (FINMA) et le Ministère public de la Confédération.

*L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)<sup>21</sup>*

70. La FINMA est née le 1er janvier 2009 du regroupement de la Commission fédérale des banques (CFB), de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) et de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (AdC LBA). Le législateur a ainsi transféré la surveillance du marché financier à une autorité intégrée.

71. La surveillance prudentielle des banques, négociants en valeurs mobilières, entreprises d'assurance et établissements assujettis à la loi sur les placements collectifs (gestionnaires et directions de fonds) est l'activité centrale de la FINMA. La FINMA s'engage pour la protection des créanciers, des investisseurs et des assurés ainsi que pour celle du bon fonctionnement des marchés financiers. Au titre de la surveillance, la FINMA s'assure aussi de manière continue que les devoirs de LBC/FT des acteurs placés sous sa responsabilité sont respectés.

72. La FINMA assure également la surveillance de 12 organismes d'autorégulation (OAR) en charge du contrôle LBC/FT des autres intermédiaires financiers.<sup>22</sup>

*Les autorités de poursuite pénale et le système judiciaire*

73. Alors que la compétence de légiférer appartient à la Confédération en matière de LBC/FT, les compétences en matière de poursuite sont partagées entre la Confédération et les cantons, qui disposent tous d'une police, d'un ministère public et de tribunaux. Le Code de procédure pénale (CPP) entré en vigueur le 1er janvier 2011 a unifié les règles de procédure au niveau de la Confédération et des cantons et remplace ainsi les 26 codes de procédure cantonaux et la procédure fédérale qui coexistaient jusqu'à 2011. Le CPP énonce le principe selon lequel les autorités pénales cantonales sont compétentes pour la poursuite et le jugement des infractions prévues par le droit

<sup>21</sup> Abréviation de l'allemand *Eidgenössische Finanzmarktaufsicht* - <https://www.finma.ch/fr>

<sup>22</sup> Cf. Section *Dispositifs institutionnels de surveillance et de contrôle*

fédéral, sauf dans les cas où la loi attribue ces compétences à la Confédération. Ainsi, la compétence de la juridiction fédérale a été progressivement élargie pour faire face à des formes de criminalité de plus en plus complexes et internationales, notamment en matière de LBC/FT. Depuis 2004, le Tribunal pénal fédéral est l'autorité juridictionnelle ordinaire de la Confédération en matière pénale. Le Tribunal fédéral est la cour suprême pour les affaires relevant tant de la compétence cantonale que fédérale. Elle est à la fois une juridiction constitutionnelle et, en dernière instance, une autorité de recours ou de cassation dans les différents domaines du droit fédéral (pénal, administratif, civil etc.).

*La cellule de renseignements financiers (CRF)*

74. La CRF suisse est le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS, *Money Laundering Reporting Office-Switzerland*), établi auprès de l'Office fédéral de la Police (fedpol) (cf. annexe, R. 29).

*c) Institutions financières et Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)*

Tableau 1. **Institutions financières et EPNFD assujetties à la LBA**

Type d'institution financière ou d'EPNFD assujetti à la LBA	Nombre (2014)	Autorité de contrôle LBC/FT
<b>Banques</b>	275 dont : - 18 banques étrangères - 47 banques de gestion privée	FINMA
<b>Direction de fonds de placement collectifs</b>	44 + 151 gestionnaires	FINMA
<b>Sociétés d'investissement (sociétés d'investissement à capital variable, sociétés en commandite de placements collectifs et les sociétés d'investissement à capital fixe)</b>	1 498	FINMA
<b>Entreprises d'assurance (vie)</b>	21	FINMA ou OAR-ASA
<b>Négociants en valeurs mobilières</b>	58	FINMA
<b>Maisons de jeu</b>	21	CFMJ
<b>Entreprises de crédit à la consommation, crédit hypothécaire, affacturage, financements de transactions commerciales ou leasings financiers</b>	192	FINMA ou OAR
<b>Prestataires de services de transferts d'argent ou de valeurs</b>	63	FINMA ou OAR
<b>Emetteurs de moyens de paiement (cartes de crédit et chèques de voyage)</b>	408	FINMA ou OAR
<b>Négociants en billets de banque et monnaies</b>	101	FINMA ou OAR
<b>Négociants en métaux précieux</b>	11	FINMA ou OAR
<b>Bureaux de change</b>	124	FINMA ou OAR

Type d'institution financière ou d'EPNFD assujetti à la LBA	Nombre (2014)	Autorité de contrôle LBC/FT
Gérants de fortune	3 101	FINMA ou OAR
Fiduciaires	1 007	FINMA ou OAR
Avocats/Notaires	958	OAR

Source : informations communiquées par les autorités suisses

75. Les caractéristiques suivantes des entités assujetties sont à souligner :

- **Banques** - Le nombre d'établissements bancaires est en constant recul en Suisse depuis plusieurs années du fait notamment des restructurations au sein du secteur<sup>23</sup>. Le total de bilan de l'ensemble des banques s'élevait à 3 042 milliards CHF [3081 milliards USD/2779 milliards EUR] à la fin de 2014, en hausse de 6,8%<sup>24</sup>. Les deux plus grandes banques -d'importance systémique et qui opèrent à l'échelon international sur tous les segments de l'activité bancaire- représentaient 48% du total<sup>25</sup>. La place financière suisse se caractérise aussi par une dimension internationale très marquée<sup>26</sup>. Elle compte deux places financières -Zurich et Genève- dont la compétitivité et les capacités les placent parmi les quinze centres financiers les plus importants du monde<sup>27</sup>.
- **Prestataires de services de transferts de fonds ou de valeurs** - Les prestataires de services spécialisés dans les transferts de fonds et de valeurs sont les principaux acteurs de la transmission de fonds en Suisse. La concurrence entre les acteurs du secteur a conduit depuis quelques années à une concentration du marché sur des sociétés de plus grande taille. En 2013, 14 prestataires de services travaillaient à travers des réseaux d'agents, liés par un principe d'exclusivité. Depuis 2012, les points de vente rattachés à des réseaux de kiosques se sont multipliés et on en comptait plus de 2000 en 2013.

Plus de 85 % des flux financiers dans ce secteur concernent des transferts effectués de la Suisse à l'étranger, en premier lieu vers des pays qui ne disposent pas de services bancaires assurant un transfert fiable et rapide des valeurs. La moyenne générale des transactions se situe entre 400 et 600 CHF [entre 405 USD/365 EUR et 608 USD/548 EUR], montrant une tendance à la baisse depuis 2012. Néanmoins le volume total des transactions effectuées est en augmentation, confirmant une demande durable pour ce genre de services en Suisse (de 3,2 milliards CHF en 2012 à 3,7 milliards en 2014).<sup>28</sup>

<sup>23</sup> Cf. Section *Eléments d'importance spécifique*

<sup>24</sup> Swiss Bankers Association (2015), *Baromètre bancaire 2015*, [http://shop.sba.ch/1100003\\_f.pdf](http://shop.sba.ch/1100003_f.pdf)

<sup>25</sup> Swiss Bankers Association (2016), *The Financial Centre: Engine of the Swiss Economy*, [www.swissbanking.org/en/financial-centre/20130715-fp\\_motor\\_der\\_schweizer\\_wirtschaft\\_en.pdf](http://www.swissbanking.org/en/financial-centre/20130715-fp_motor_der_schweizer_wirtschaft_en.pdf)

<sup>26</sup> Cf. Section *Eléments d'importance spécifique*

<sup>27</sup> Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, p. 16 et s.

<sup>28</sup> Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, p. 91

- **Émetteurs de moyens de paiement** - Concernant les cartes prépayées, elles sont proposées par des émetteurs qui les adossent à un compte bancaire sur la base d'un partenariat avec une/des banque(s), ou par des intermédiaires financiers/« auxiliaires » (agents) de réseaux de prestataires de service de transfert de valeurs dans 2/3 des cas, ou sont des cartes anonymes non rechargeables achetées en espèces auprès des commerçants également agents assujettis dans le reste des cas.
- **Négociants en métaux précieux** - La Suisse constitue une place centrale pour le négoce des métaux précieux, l'or en particulier, avec 2/3 du négoce mondial, et 40% des capacités de fonte mondiale concentrés dans le pays<sup>29</sup>. Parmi les neuf leaders mondiaux de la branche, quatre concentrent une partie très importante de leurs activités en Suisse. Contrairement au négoce d'autres matières précieuses qui se fait depuis la Suisse, l'or négocié et raffiné en Suisse transite physiquement par le pays. 9 négociants suisses sur 11 exercent à la fois des activités industrielles de fonderie, et des activités d'intermédiation financière lorsque le produit fini –les lingots essentiellement- est vendu aux banques centrales, banques, investisseurs institutionnels, et entre ainsi dans le système financier. Les deux autres négociants exercent exclusivement le commerce de métaux précieux.
- **Négociants en matières premières** - Le négoce de matières premières (matières énergétiques, métaux, matières premières agricoles) est soumis à la LBA quand il est effectué pour le compte de tiers. La Suisse occupe une place centrale dans ce négoce : 20% du marché mondial, les 11 sociétés qui possèdent les ¾ du marché sont domiciliées en Suisse ou y ont leur siège social ou un établissement régional important. En 2013, le chiffre d'affaires du secteur des matières premières était évalué à plus de 800 milliards CHF [810 milliards USD/731 milliards EUR], marquant depuis 2011 une progression annuelle se situant entre 5 et 7%, se stabilisant à un niveau élevé en comparaison mondiale.<sup>30</sup>
- **Gérants de fortune** - En Suisse, les gérants de fortune indépendants se partagent une clientèle très diversifiée. Ils gèrent environ 600 milliards CHF [608 milliards USD/548 milliards EUR], ce qui représente environ 11 % de l'ensemble du marché total de la gestion de fortune. Les entreprises de gestion de fortune sont pour la plupart des PME, employant dans 75 % des cas un à cinq salariés. Dans les deux tiers des cas, les gérants ont moins de cent clients.

L'activité du gérant de fortune consiste à sélectionner, acheter et vendre des titres ou d'autres instruments de placement, à titre professionnel, pour le compte d'un client, suivant une stratégie de sauvegarde ou d'accroissement du patrimoine convenue d'avance avec celui-ci. À cet effet, le client établit une procuration en vertu de laquelle le gérant de fortune ouvre un compte auprès d'un institut financier. Il assure la gestion économique des avoirs de son client et représente ses intérêts auprès des entités qui s'occupent des aspects opérationnels et techniques de la gestion

<sup>29</sup> Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, p. 101

<sup>30</sup> Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, p. 120

(tenue de compte, exécution d'ordres, règlement-livraison des titres, fonction dépositaire), que ce soient des banques, des négociants en valeurs mobilières ou des acteurs actifs dans le domaine des placements collectifs de capitaux. Parfois, le gérant de fortune indépendant offre aussi des prestations de conseil dans d'autres domaines financiers que le placement à proprement parler, par exemple en matière fiscale, d'assurance ou de planification de la succession.<sup>31</sup>

Cette catégorie englobe aussi :

- **les fiduciaires**, en tant qu'organes des sociétés de domicile suisses ou étrangères

L'activité de fiduciaire recouvre un ensemble de domaines très divers dont certains seulement sont soumis au dispositif de la LBA. Il s'agit essentiellement du volet financier de la création et/ou de l'administration de sociétés de domicile et/ou de *trusts*, pour le compte d'une clientèle privée fortunée d'origine majoritairement étrangère. Les fiduciaires possèdent fréquemment des succursales à l'étranger, comme le souligne la FINMA dans le concept de surveillance applicable à ces entités. Elle indique que sur les 65 intermédiaires financiers exerçant une activité fiduciaire et soumis à sa surveillance directe, environ 50% détiennent des implantations à l'étranger, 40% étant des sociétés offshores n'exerçant pas d'activité opérationnelle. Les relations d'affaires de ces implantations à l'étranger sont suivies depuis la Suisse par le fiduciaire soumis à la surveillance directe de la FINMA. Lorsque les implantations à l'étranger exercent des activités opérationnelles, les mesures relatives succursales et sociétés de groupe à l'étranger s'appliquent (cf. Annexe, R. 18). Le nombre de fiduciaires assujettis en raison de leur activité d'intermédiation financière a marqué une forte diminution au cours des dernières années (par. ex 1 347 en 2014 et 1 007 en 2015). La taille des entreprises fiduciaires soumises à la LBA peut varier considérablement : il peut s'agir d'avocats exerçant ces activités à titre très accessoire à leurs activités « traditionnelles » (cf. ci-dessous) ou de grands cabinets qui disposent de réseaux internationaux et offrent des prestations intégrées de conseils en matière fiscale, patrimoniale, comptable.

- **les avocats et notaires** qui pratiquent l'intermédiation financière en dehors de l'activité traditionnelle de leur profession.

Les activités « traditionnelles » des avocats et notaires ne sont pas assujetties à la LBA car protégées par le secret professionnel. Seules leurs activités d'intermédiation financière relèvent de la LBA. Le partage entre ces activités peut s'avérer délicat, s'agissant en particulier des actes de préparation des opérations pour un client, notamment en relation avec des montages juridiques de sociétés.

---

<sup>31</sup> Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, p. 74

Encadré 1 **Notion d'« Intermédiaires financiers » dans le dispositif LBC/FT suisse**

En Suisse, tous les secteurs et entités soumis au dispositif LBC/FT sont qualifiés d'« intermédiaires financiers »<sup>32</sup>, que leur activité principale soit en lien direct avec le secteur financier (ex. gérants de fortune) ou non (commerce de métaux précieux). La notion d'« intermédiaires financiers » englobe donc les « institutions financières » telles que définies dans le Glossaire des Recommandations du GAFI, et la plupart des activités et secteurs listés comme EPNFD<sup>33</sup>.

Dans ce contexte, l'analyse des Recommandations du GAFI se rapportant aux *institutions financières* examinera les obligations imposées aux « intermédiaires financiers FINMA » (banques, négociants en valeurs mobilières, entreprises d'assurance et établissements assujettis à la loi sur les placements collectifs et certains des intermédiaires financiers directement soumis, IFDS) et à certaines catégories d'« intermédiaires financiers parabancaires » dont les activités relèvent de la définition des « institutions financières » du GAFI, par exemple les institutions qui offrent des crédits à la consommation, les prestataires de services de transferts de fonds ou de valeurs, les gestionnaires de cartes de crédit ou de chèques de voyage, les gérants de fortune, les bureaux de change, les conseillers/gestionnaires de placements, les gérants de valeurs mobilières. L'examen des mesures applicables aux EPNFD s'intéressera aux obligations imposées aux casinos et aux catégories d'« intermédiaires financiers non bancaires » dont les activités relèvent de la définition des « EPNFD » du GAFI, c'est-à-dire les négociants en métaux précieux, les avocats, les notaires, les prestataires de services aux trusts et aux sociétés.

d) *Mesures préventives*

76. Les mesures préventives applicables par les institutions financières et les EPNFD en Suisse trouvent leur source dans la LBA. Les dispositions de la LBA révisée en 2014 pour refléter les modifications apportées aux Recommandations du GAFI sont entrées en vigueur en plusieurs phases, la dernière partie le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

77. Les dispositions d'application de la LBA sont précisées par l'Ordonnance de la FINMA sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme du 3 juin 2015 (OBA-FINMA)<sup>34</sup>. L'OBA-FINMA est applicable aux intermédiaires financiers placés sous la surveillance de la FINMA -banques, négociants en valeurs mobilières, entreprises d'assurances et établissements assujettis à la loi sur les placements collectifs- et aux intermédiaires financiers qui ont fait le choix d'être directement soumis à la FINMA (IFDS)<sup>35</sup>.

78. Les modalités de mise en œuvre des obligations de diligence applicables par les banques et les négociants en valeurs mobilières figurent dans la Convention relative à l'obligation de diligence des

<sup>32</sup> A l'exception des « négociants », voir art. 2 al. 1 b. LBA

<sup>33</sup> Certaines lacunes sont constatées, voir R. 22.

<sup>34</sup> Le Conseil fédéral (2015), *Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier*, <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20143112/index.html>

<sup>35</sup> Cf. Section *Dispositifs institutionnels de surveillance et de contrôle*



banques (CDB 16)<sup>36</sup>. La CDB 16 est un dispositif d'autorégulation initié par les banques et auquel renvoient expressément les mesures réglementaires de l'OBA-FINMA (art. 35). Les dispositions de la CDB 16 font donc partie intégrante du cadre réglementaire applicable aux banques et aux négociants en valeurs mobilières.

79. La FINMA adopte des circulaires afin de préciser les modalités d'application de la législation sur les marchés financiers (art. 7 al. 1 let. b LFINMA). Ces circulaires font partie intégrante du champ normatif de la surveillance et leur non-respect est susceptible d'être sanctionné, comme le confirme une jurisprudence du Tribunal fédéral<sup>37</sup>.

80. Les mesures d'application de la LBA pour les autres intermédiaires financiers sont fixées dans les règlements LBA des organismes d'autorégulation auxquels ils ont choisi de s'affilier<sup>38</sup>. Ces règlements remplissent les conditions des *Moyens contraignants* prévues par le GAFI : ils contiennent des obligations clairement établies et comprises comme telles ; ils sont approuvés par une autorité compétente, la FINMA ; des sanctions sont prévues en cas de manquements aux obligations qu'ils posent.

#### *Champ d'application des mesures préventives*

81. L'Ordonnance sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme du 11 novembre 2015 (OBA) fixe notamment les exigences régissant l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel. Elle vise en particulier les activités qui donnent aux professionnels impliqués un pouvoir de disposition sur, ou de participation à, des valeurs patrimoniales (art. 7 OBA et art. 2 al. 3 LBA). Ces professionnels ne sont donc pas visés par la LBA lorsqu'ils limitent leurs interventions à la préparation de transactions sans participer à la préparation ou à l'exécution de leur volet financier, situations pourtant expressément visées par les Recommandations du GAFI (R. 22 (d)). Cela signifie en particulier que les actes relatifs à la création de sociétés, personnes morales et constructions juridiques dans lesquelles les avocats, notaires ou fiduciaires peuvent être impliqués sans être partie à des transactions de type virements, ne tombent pas dans le champ d'application de la LBA.

82. Par ailleurs, le secteur immobilier n'est pas couvert en tant que tel par la LBA. Les agents immobiliers ne sont donc pas considérés comme intermédiaires financiers pour l'ensemble de leurs activités liées au négoce immobilier (R. 22 (b)), mais uniquement lorsqu'ils transfèrent ou versent sur mandat de l'acheteur le montant du prix de vente au vendeur.

83. Enfin, les négociants en pierres précieuses ne sont visés par la LBA que dans l'hypothèse où ils reçoivent des paiements en espèces d'un montant supérieur à 100 000 CHF

<sup>36</sup> Swiss Bankers Association (2016), *Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB 16)*, [http://shop.sba.ch/1000020\\_f.pdf](http://shop.sba.ch/1000020_f.pdf)

<sup>37</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 2C\_345/2015 du 24 novembre 2015  
<http://www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-urteile2000.htm>

<sup>38</sup> Cf. Section *Dispositifs institutionnels de surveillance et de contrôle*

1

[101 296 USD/91 340 EUR]. Ce seuil est supérieur à celui de 15 000 USD/EUR fixé par le GAFI (R 22. (c)).

84. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la LBA prévoit un régime spécial pour les « négociants », c'est-à-dire les commerçants qui reçoivent des paiements en espèces d'un montant supérieur à 100 000 CHF [101 296 USD/91 340 EUR]. Ils sont alors tenus de vérifier l'identité de leur client, ou de son représentant et d'identifier le bénéficiaire effectif (« ayant droit économique »). Lorsque l'opération lui paraît inhabituelle ou s'il a des soupçons de BC/FT, le négociant est tenu de procéder à des clarifications complémentaires sur son client. Il a également une obligation de communiquer les opérations suspectes au MROS.

85. La FINMA peut tenir compte des particularités liées aux activités des intermédiaires financiers en accordant des allègements aux obligations posées, notamment en fonction du risque (art. 3 al. 2 OBA-FINMA). Des obligations de diligence simplifiées sont prévues pour les émetteurs de moyens de paiement en ce qui concerne des transactions de montant limité (art. 12 OBA-FINMA). Les conditions restrictives dans lesquelles les mesures simplifiées sont applicables paraissent à même de contenir le faible risque de BC/FT identifié, sauf concernant la dispense d'attestation d'authenticité pour les copies des documents d'identification (art. 12 al. 2 OBA-FINMA). Il s'agit en effet d'entrées en relation à distance, qui n'exigent pas de convention de délégation conclue avec une banque autorisée en Suisse, et il existe une composante de fraude documentaire inhérente à ce type de service financier. En outre, les limites autorisées ne sont pas adéquates au regard des pratiques de fractionnement utilisées, notamment dans le financement du terrorisme.

#### e) Personnes morales et constructions juridiques

Tableau 2. Types de personnes morales en Suisse

Type de personne morale	Nombre enregistré
<b>Sociétés anonymes</b>	206 040
<b>Sociétés à responsabilité limitée</b>	159 580
<b>Sociétés coopératives</b>	9 247
<b>Sociétés en commandite par actions</b>	9
<b>Société d'investissement à capital variable (SICAV)</b>	10
<b>Associations*</b>	7 961
<b>Fondations</b>	17 282

\* seules les plus grandes associations qui ont une obligation légale de s'enregistrer sont comptabilisées. Une étude de 2008 estime le nombre d'associations non soumises à une obligation d'enregistrement à 90 000<sup>39</sup>.

Source : Office fédéral du registre du commerce, 2015 (document remis lors de la visite sur place)

<sup>39</sup> Bernd Helmig et al.: *Der dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, 2010, citée dans le Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, p. 110

86. Les « sociétés de domicile » telles que définies par la législation LBC/FT (art. 2 let. a OBA-FINMA) ne correspondent pas à une forme juridique particulière prévue par le Code civil ou le Code des obligations. Ces structures peuvent prendre des formes très diverses, énumérées par la définition (ex. sociétés, fondations, *trusts*). Il peut aussi s'agir de structures étrangères. 8 604 sociétés de capitaux, coopératives et fondations suisses bénéficiaient en 2012 du statut fiscal cantonal privilégié accordé aux sociétés de domicile (art. 28 al. 3 LHID). La caractéristique centrale des sociétés de domicile est qu'elles n'ont pas d'activité opérationnelle : elles n'exercent pas d'activité de commerce ou de fabrication ou une autre activité exploitée en la forme commerciale. La définition donne d'ailleurs des indices à l'intermédiaire financier pour déterminer si son client est une société de domicile, tels que l'absence de locaux ou de personnel propre (art. 63 al. 2 OBA-FINMA). Les sociétés de domicile sont largement utilisées à des fins de gestion patrimoniale par une clientèle fortunée. Le traitement fiscal cantonal privilégié applicable aux sociétés de domicile (limité aux sociétés de capitaux, sociétés coopératives et fondations<sup>40</sup>) sera supprimé avec la réforme de la fiscalité des entreprises qui devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019 ou 2020.

87. Le droit suisse ne connaît pas de constructions juridiques en tant que telles. La ratification de la Convention de La Haye sur la loi applicable au trust et à sa reconnaissance par la Suisse en 2007 permet néanmoins la reconnaissance des trusts étrangers, sur le plan du droit civil. Il n'existe pas en Suisse d'autres types de constructions juridiques similaires, le contrat de fiducie étant une relation bilatérale en droit suisse, à rapprocher du contrat de mandat. Dans cette relation contractuelle, les biens et droits confiés par le mandant tombent dans le patrimoine du mandataire (agent) et ne constituent ainsi pas un patrimoine distinct. Cela a notamment pour conséquence qu'en cas de faillite du mandataire, les biens confiés tombent dans la masse en faillite de ce dernier. L'élément du patrimoine distinct est ce qui distingue le contrat de fiducie suisse du trust, de la fiducie ou du Treuhand au sens des recommandations du GAFI.

#### *f) Dispositifs institutionnels de surveillance et de contrôle*

88. En Suisse, le contrôle de l'application de la LBA relève de la responsabilité de deux autorités :

- La FINMA, compétente à la fois pour :
  - le contrôle direct de la mise en œuvre de la LBA par :
    - les institutions financières sur lesquelles elle exerce une surveillance prudentielle, c'est-à-dire les banques, les négociants en valeurs mobilières, les entreprises d'assurance et les directions de fonds relevant de la loi sur les placements collectifs. Pour ce qui concerne les assurances, la FINMA a délégué à un organisme d'autorégulation (OAR-ASA, voir ci-dessous) la charge des contrôles LBC/FT des entreprises d'assurances ;
    - les assujettis qui ne font pas l'objet d'une surveillance prudentielle du fait de leur type d'activité, mais qui choisissent de se soumettre à la

<sup>40</sup> Cf. art. 28 al. 3 LHID

surveillance directe de la FINMA au titre de la LBA en tant qu' « intermédiaires financiers directement soumis » (IFDS), par ex. des prestataires services de transferts de fonds ou de valeurs ou des négociants en métaux précieux<sup>41</sup>. Fin 2014, 259 IFDS étaient enregistrés auprès de la FINMA.

- le contrôle des organismes d'autorégulation (OAR) auxquels certaines catégories d'assujettis doivent s'affilier si elles n'ont pas choisi une affiliation directe à la FINMA. Cela concerne notamment les personnes et les sociétés du secteur parabancaire - les gérants de fortune, les fiduciaires, les prestataires de services de paiement, les avocats, etc.

Il s'agit d'une « autorégulation dirigée » qui repose sur un mandat du législateur (art. 25 LBA) et dont la FINMA est chargée de surveiller la mise en œuvre.

Les OAR sont des structures de droit privé qui doivent être reconnues par la FINMA. Cela requiert notamment qu'ils disposent d'un règlement (approuvé par la FINMA) qui précise les obligations de diligence LBA pour leurs membres, qu'ils veillent au respect de ce règlement, et qu'ils s'assurent que les personnes chargées d'effectuer les contrôles satisfont à des exigences d'indépendance et de qualification professionnelle. Lorsqu'un OAR ne remplit plus ces conditions, la FINMA peut retirer sa reconnaissance, après avertissement préalable.

Il y a 12 OAR reconnus par la FINMA<sup>42</sup>.

Tableau 3. Présentation des 12 OAR

OAR	Type d'affiliés	Nombre d'affiliés		
		31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014
Association d'assurance-qualité pour les prestations de services financiers ( <i>Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen</i> , VQF)	Tout type d'intermédiaire financier du secteur non bancaire	1 492	1 348	1 270
Chemins de Fer Fédéraux (OAR CFF)	Bureaux de change	7	7	7
OAR de l'Association Suisse des Gérants de Fortune (ASG)	Gérants de fortune	876	850	815
OAR des Fiduciaires du Canton du Tessin ( <i>Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino</i> , OAD FCT)	Fiduciaires	539	499	469
OAR de la Fédération suisse des avocats et de la Fédération suisse des notaires (OAR FSA/FSN)	Avocats et notaires	953	917	871

<sup>41</sup> Liste des IFDS : <https://www.finma.ch/fr/surveillance/direkt-unterstellte-finanzintermediaere--dufi/>

<sup>42</sup> Liste des OAR : <https://www.finma.ch/fr/autorisation/organisme-d-autoregulation-oar/>

OAR	Type d'affiliés	Nombre d'affiliés		
		31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014
Association Romande des Intermédiaires Financiers (ARIF)	Tout type d'intermédiaire financier du secteur non bancaire	442	448	419
OAR de l'Association Suisse des Sociétés de Leasing (SLV)	Sociétés de leasing	49	51	46
Association générale d'auto-régulation PolyReg	Tout type d'intermédiaire financier du secteur non bancaire	1 032	1 020	1 025
OAR des gérants de patrimoine (OAR G)	Gérants de fortune	494	535	503
OAR de l'Union suisse des fiduciaires (OAR FIDUCIAIRE   SUISSE)	Fiduciaires	553	538	509
OAR de l'Association Suisse des Sociétés d'Investissement (OAR SVIG)	Sociétés d'investissement	18	22	23
OAR de l'Association Suisse d'Assurance (OAR-ASA)	Assurances	18	25	24
Total d'IF affiliés à un OAR		6 473	6 260	5 981

Source : FINMA

La Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ)<sup>43</sup>, en charge du contrôle de la mise en œuvre des obligations LBA par les casinos.

89. La FINMA confie la conduite des contrôles LBC/FT « ordinaires » à des sociétés d'audit (ou « réviseurs »), pour des raisons essentiellement liées à son organisation et à l'utilisation de ses ressources propres. Les sociétés d'audit sont mandatées par les assujettis et effectuent les contrôles sur place, sur la base des instructions de la FINMA. Les sociétés d'audit sont elles-mêmes placées sous l'autorité de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) qui existe depuis 2007. L'ASR exerce un triple rôle : agréer toutes les entreprises de révision et les réviseurs personnes physiques et morales sur la base notamment d'exigences de formation, de pratique professionnelle, de réputation (des agréments spécifiques sont octroyés pour les prestations d'audit requises par les lois sur les marchés financiers) ; surveiller une partie des entreprises de révision, en l'occurrence uniquement, et depuis 2015, celles en charge des contrôles d'institutions financières assujetties à la FINMA (et non celles qui audient les affiliés d'OAR) ; et collaborer avec les autorités et partenaires au niveau national et international. Il existe 10 entreprises d'audit agréées pour contrôler les banques et 8 pour les IFDS<sup>44</sup>. Des mesures ont été adoptées en 2015 dans le but de poser des exigences renforcées de compétence et d'indépendance stricte des auditeurs.

<sup>43</sup> [www.esbk.admin.ch/esbk/fr/home.html](http://www.esbk.admin.ch/esbk/fr/home.html)

<sup>44</sup> ASR (2015), *Rapport d'activité 2015*, <https://www.rab-asr.ch/docs/Taetigkeitsbericht/rab-tb2015-f.pdf>, p. 37

1

90. Les OAR peuvent également confier la conduite des contrôles de leurs affiliés à des sociétés d'audit. Ils tiennent une liste de sociétés d'audit (parmi celles agréées par l'ASR) et d'auditeurs responsables accrédités, parmi lesquels leurs affiliés désignent la société d'audit qui procédera au contrôle LBC/FT.

### *g) Coopération internationale*

91. La coopération internationale revêt une importance particulière pour la Suisse du fait du volume des capitaux d'origine étrangère dans le système financier suisse et du risque conséquent de BC lié à des infractions commises à l'étranger. Selon les statistiques disponibles, la coopération en matière de BC se fait majoritairement avec les pays limitrophes (Allemagne, France, Italie, Liechtenstein), d'autres pays européens (notamment Belgique, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni), le Brésil et les États-Unis.

92. Au sein de l'Office fédéral de la justice (OFJ) la Division de l'entraide internationale en matière pénale est l'autorité centrale pour le traitement de demandes d'entraide judiciaire en matière pénale. S'agissant des compétences d'exécution, toute autorité chargée de la poursuite d'infractions peut en principe assurer l'exécution d'une demande d'entraide étrangère. Les compétences d'exécution sont réparties comme en droit pénal national, à savoir que les cantons ont une compétence par défaut. Les autorités de poursuite fédérales ne peuvent ainsi être chargées de l'exécution de demandes d'entraide que sur délégation expresse de l'OFJ, si les infractions mentionnées dans la demande d'entraide relèvent de leur compétence en droit national (par exemple des actes de blanchiment commis pour une part prépondérante à l'étranger).

### *Conclusions principales et recommandations*

#### *Conclusions principales*

- Le niveau de compréhension des risques de BC/FT en Suisse est significatif et globalement cohérent parmi les autorités compétentes. La première évaluation nationale des risques de juin 2015 constitue un apport significatif à cette compréhension. Le secteur privé a été impliqué dans cette évaluation.
- La Suisse a établi un cadre de coordination et de coopération nationales en matière de LBC/FT mené par le Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF). Toutes les autorités compétentes participent à ce groupe, qui est notamment chargé d'identifier de manière continue les risques auxquels le pays est exposé.
- L'évaluation des risques dans son ensemble a produit des résultats de qualité, même si les sources utilisées, centrées principalement sur les déclarations de soupçon, ne permettent pas de tenir entièrement compte de risques naissants ou en développement, n'ayant pas encore provoqué de suspicions de BC/FT de la part des intermédiaires financiers. L'évaluation a identifié les menaces et vulnérabilités des secteurs assujettis à la législation LBC/FT ainsi que d'autres secteurs économiques non soumis mais présentant des risques, ce qui traduit une vision globale et réaliste des risques.
- Une approche fondée sur les risques existe en Suisse depuis la fin des années 1990 et a conduit à mettre en place ou renforcer des mesures de LBC/FT, qui reflètent en particulier le niveau de risque élevé associé au secteur bancaire. De manière générale, les autorités suisses prennent en compte les risques identifiés dans leurs objectifs et leurs activités. Avec l'évaluation nationale des risques de 2015, la Suisse a poursuivi cette approche.
- Les risques associés à l'utilisation de l'argent en espèces dans le BC et le FT semblent être insuffisamment considérés.
- Les autorités reconnaissent les risques de FT en Suisse. Cependant, certains moyens pouvant être employés aux fins de FT (par ex. réseaux dits « alternatifs » de transferts de fonds, notamment les *hawala*, ou cartes prépayées) n'ont pas fait l'objet d'une analyse approfondie et les mesures de prévention demeurent par conséquent insuffisantes.

#### *Recommandations*

- La Suisse devrait mettre en œuvre les mesures identifiées par le Rapport national d'évaluation des risques pour consolider le dispositif actuel de LBC/FT, en considérant les secteurs de l'immobilier, des OBNL et du transfert transfrontalier d'espèces comme des domaines

prioritaires.

2

- Dans la poursuite de ses travaux sur les risques, la Suisse devrait élargir son approche fondée principalement sur des phénomènes de risque constatés et avérés, et tenir davantage compte de phénomènes naissants qui pourraient donner lieu à des risques. Elle devrait aussi améliorer ses données chiffrées sur les domaines à risque afin de disposer d'informations de base suffisantes pour évaluer les risques. En outre, l'arrière-plan de l'évaluation bénéficierait d'indicateurs de la Banque nationale suisse (BNS).
- La Suisse devrait mener des travaux complémentaires pour la prise en compte des risques liés au cadre fiscal et à l'utilisation des espèces dans l'évaluation nationale des risques.
- La Suisse devrait prendre des mesures pour s'assurer que les risques de LBC/FT liés au commerce de l'art puissent être maîtrisés, y compris en enrichissant les données quantitatives liées à ce secteur.
- Concernant les risques de FT, la Suisse devrait renforcer son analyse de certains aspects afin de disposer d'une vision globale des risques qui peuvent l'affecter, notamment les systèmes de *hawala* et le secteur des cartes prépayées.

93. Le Résultat Immédiat pertinent pour ce chapitre est RI. 1. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R. 1-2.

### **Résultat immédiat 1 (Risque, politique et coordination)**

#### *Compréhension des risques BC/FT par le pays*

94. **Le niveau de compréhension des risques de BC/FT en Suisse est significatif et globalement cohérent parmi les autorités compétentes.** L'évaluation nationale des risques, publiée en juin 2015, constitue un apport significatif à cette compréhension. La Suisse procédait déjà à l'analyse de ses risques de BC et de FT avant 2015, mais de manière sectorielle, et dans certains cas au niveau des autorités de manière individuelle. L'exercice de 2015 consolide pour la première fois les analyses des menaces et des vulnérabilités de BC/FT des différentes autorités concernées. Le Rapport souligne que la Suisse reste attractive pour le blanchiment de valeurs patrimoniales qui proviennent des infractions commises à l'étranger. Les infractions préalables qui constituent les menaces principales identifiées sont l'escroquerie, l'abus de confiance, la corruption et l'appartenance à une organisation criminelle.

95. **La Suisse ne se limite pas à l'examen des seuls secteurs d'activités assujettis à la LBA et démontre ainsi une vision réaliste de ses domaines de vulnérabilité.** Le Rapport de 2015 a identifié les menaces et vulnérabilités tant pour les secteurs assujettis à la législation LBC/FT que pour d'autres secteurs économiques non soumis mais présentant des risques. Ces secteurs non assujettis (le secteur immobilier, les organismes à but non lucratif, le transfert transfrontalier d'espèces, les ports francs, le commerce d'œuvres d'art et le commerce des matières premières en



nom propre) ont été choisis en fonction de leur importance économique et de l'attention suscitée par certains de ces secteurs au cours des dernières années, notamment du fait de leur mise en cause dans des affaires liées à du BC/FT.

96. **Pour évaluer les risques, les autorités ont utilisé une approche tant quantitative que qualitative qui a permis de disposer d'une vue globale des risques.** Pour l'analyse des secteurs déjà soumis à la LBA, les autorités disposaient de données quantitatives (les déclarations d'opérations suspectes, DOS) qui ont servi de point de départ à l'évaluation. En complément de ces informations, et pour les secteurs non soumis à la LBA, l'analyse s'est appuyée sur des informations, qualitatives, et le cas échéant des données chiffrées, fournies par les différentes autorités et le secteur privé. Les DOS ont donc pu être complétées, ajustées, et corrigées par des éléments tels que la connaissance des secteurs d'activités par les autorités de tutelle ou de contrôle, les pratiques des professionnels, mais aussi les jugements et condamnations ou l'information fournie par le Ministère Public de la Confédération (MPC) et les cantons sur les procédures et enquêtes en cours, les décisions judiciaires de classements et de non entrée en matière.

97. L'approche qualitative a aussi bénéficié d'une consultation de représentants du secteur privé – banques, prestataires de services de transferts de fonds ou de valeurs, fiduciaires, principaux OAR.

98. **L'approche tant quantitative que qualitative suivie a aidé les autorités à envisager les facteurs de risque des secteurs non assujettis et à identifier les lacunes dans leur connaissance.** Des études et des mesures complémentaires sont en cours ou projetées dans un certain nombre de domaines (par exemple, les personnes morales, l'escroquerie, la corruption et le commerce des matières premières<sup>45</sup>). Le GCBF en tant que structure permanente de coordination sur la LBC/FT permettra de continuer à identifier les domaines prioritaires et les situations à risque détectées au cours de ces travaux.

99. **La compréhension globale des risques est bonne, mais certaines limites à l'approche adoptée pour l'évaluation sont notées.** Par exemple, pour l'identification de la menace réelle, l'analyse s'est appuyée principalement sur les DOS, ainsi que sur les bases de données de MROS. Les DOS constituent une source utile de données pour identifier les menaces de BC/FT, mais leur nombre total ne s'élève qu'à 13 061 pour les années 2006-2015, ce qui limite la base de départ de l'analyse<sup>46</sup>. Elles présentent de plus un biais en faveur des phénomènes qui ont déjà fait l'objet de déclarations et n'intègrent pas de vision prospective des risques.

100. Par ailleurs, les flux financiers transfrontaliers sont identifiés comme vecteurs de BC/FT. L'évaluation nationale des risques s'intéresse à cet égard aux transferts transfrontaliers d'espèces et présente les mesures récemment prises pour assurer une plus grande transparence des paiements en espèces d'un montant supérieur à 100 000 CHF. Néanmoins, les volumes et les origines/destinations des flux financiers, indicateurs utiles dont dispose la Banque nationale suisse (BNS) pour analyser ces mouvements, n'ont pas été examinés dans le cadre de l'évaluation des

<sup>45</sup> Pour le commerce des matières premières, voir les mesures préconisées pour renforcer la transparence du secteur mentionnées dans le Rapport d'évaluation nationale des risques, p. 7 (point 8) et 124

<sup>46</sup> La FINMA dans son rapport annuel 2015 (publié en avril 2016) a demandé plus d'engagement aux banques pour signaler les transactions et relations de clientèle suspectes aux autorités. Voir Chap. 5, RI 4

risques. En outre, les indicateurs issus des statistiques nationales de la balance des paiements (ex. transferts financiers des secteurs économiques) ou de la circulation fiduciaire de la BNS ont fait défaut pour asseoir l'arrière-plan de l'évaluation nationale des risques<sup>47</sup>. Enfin, l'évaluation n'aborde pas la question de l'utilisation des espèces comme facteur de risque de BC/FT alors que la Suisse se caractérise par une utilisation très répandue des espèces, notamment pour des raisons culturelles<sup>48</sup>, y compris à travers le recours à des grosses coupures en numéraire.

101. **Les autorités comprennent les principales typologies de terrorisme présentes dans le pays<sup>49</sup> et reconnaissent les risques potentiels de FT** liés à ces typologies ou à des organisations terroristes à l'étranger. Cependant il n'y a pas eu d'analyse approfondie de la nature et de l'ampleur de certains moyens pouvant être utilisés par les terroristes ou ceux qui les soutiennent. S'agissant par exemple des réseaux alternatifs de transferts de fonds dits « *hawala* », les autorités constatent que ces prestataires de service n'ont pas de présence avérée en Suisse. D'après les enquêtes et poursuites menées par les autorités judiciaires suisses, ces prestataires de service de transfert de fonds « alternatifs » ont pourtant été impliqués dans quelques affaires de FT (cf. RI 9). Pour sa part, la FINMA n'a identifié aucun cas d'*hawala* sur les 512 investigations d'activités sans droit menées en 2015<sup>50</sup>. La Suisse est malgré tout consciente des risques liés à ces systèmes et continue à rechercher activement leur présence.

102. Un autre domaine dont l'analyse semble insuffisante au regard des risques de FT concerne les cartes prépayées. En Suisse, ces cartes sont en général émises par des institutions financières et adossées à des comptes bancaires. Néanmoins, une partie (environ un tiers d'après des acteurs du secteur) est constituée de cartes prépayées émises par des prestataires de services de paiement électronique et disponible auprès de commerçants. Des dispositions encadrent cette offre de cartes (ex. montants plafonnés et chargés de faible valeur, restrictions des transactions pouvant être effectuées), mais elles peuvent être acquises sans obligation pour le commerçant de vérifier l'identité du client. Bien que non rechargeables, ces cartes peuvent donc être achetées en nombre par une seule et même personne ou par un groupe de criminels et leur utilisation en l'achat de biens et services sur internet détournée à des fins de FT.

103. **La Suisse situe l'évaluation des risques dans le cadre fiscal en évolution qui l'entoure** et souligne les initiatives qu'elle a prises pour lutter contre l'évasion fiscale internationale. Toutefois, l'examen des risques liés à cette dimension fiscale (c'est-à-dire notamment la fraude ou la dissimulation commise par les étrangers vis-à-vis de leurs obligations fiscales dans leurs pays) n'a pas encore été mené pour évaluer les risques auxquels le système financier suisse doit faire face.

104. Enfin, l'évaluation n'examine pas de manière spécifique la participation des intermédiaires financiers suisses à la création de montage de sociétés de domicile offshores<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Cf. Chapitre 3, RI 6

<sup>48</sup> Cf. Chapitre 1

<sup>49</sup> Cf. Chapitre 4, RI. 9

<sup>50</sup> Finma (2015), *Rapport annuel 2015*, disponible sur [https://issuu.com/finma/docs/finma-jb\\_2015\\_fr?e=11311553/34721149](https://issuu.com/finma/docs/finma-jb_2015_fr?e=11311553/34721149)

<sup>51</sup> Cf. Chapitre 7, RI 5

105. **L'approche générale décrite ci-dessus ainsi que les résultats de cette première évaluation nationale des risques constituent une avancée importante dans l'identification et la compréhension partagée des risques par les autorités nationales.** Le GCBF en tant que cadre de coopération et d'échange rassemblant les parties impliquées permet de s'assurer que l'analyse soit continue et mise en commun.

*Traitement des risques BC/FT par les politiques et activités nationales*

106. **Une approche fondée sur les risques existe en Suisse depuis la fin des années 1990. Cette approche a conduit à mettre en place ou renforcer des mesures de LBC/FT, en particulier pour les secteurs considérés comme très à risque comme le secteur bancaire.** Par exemple, les dispositions réglementaires de LBC/FT entrées en vigueur en 2003 imposaient déjà aux banques de fixer des critères de risques accrus. L'autorité de contrôle du secteur bancaire exigeait également que les banques établissent un dispositif de LBA de manière différenciée selon leurs risques. En outre, le concept de surveillance des banques par la FINMA, qui repose sur une approche fondée sur les risques, est appliqué depuis 2012. L'approche par les risques développée aujourd'hui permet une approche plus dynamique puisque les profils de risque des institutions financières déterminent la nature et l'étendue des contrôles, dont les résultats vont eux-mêmes avoir un impact sur la revue des facteurs de risque de l'institution. Le régime de LBC/FT auquel est soumis le secteur bancaire, tant dans ses aspects réglementation que supervision, correspond au niveau de risque élevé associé à ce secteur.

107. **Les risques de LBC/FT identifiés sont traités suivant un processus coordonné mais la nature des mesures à envisager devrait être élargie.** De manière générale, l'évaluation des risques examine si les moyens législatifs et institutionnels sont en place et adéquats aux fins de réduire de manière appropriée les risques de BC/FT détectés. Elle recommande par ailleurs huit mesures de nature opérationnelle destinées à renforcer le système actuel de LBC/FT. Elles visent le renforcement du dialogue entre les secteurs public et privé, le développement et la systématisation des statistiques, ainsi que des actions spécifiques dans les secteurs de l'immobilier, des fondations, des ports francs et des matières premières. L'approche suivie pour le traitement des risques semble toutefois dominée par la référence au cadre juridique existant. La Suisse devrait élargir cette perspective dans le processus continu d'analyse et de traitement des risques. La mise en place des groupes de travail du GCBF, dont le sous-groupe opérationnel, devrait permettre de tenir compte des enjeux spécifiques pour certains secteurs, et de l'urgence à agir dans certains domaines, décider de priorités d'action, de plans à mettre en place à court, moyen ou à plus long terme pour la sensibilisation, la prévention et la répression dans les différents secteurs, ou d'allocation de ressources.

108. **De manière générale, les autorités suisses prennent en compte les risques identifiés dans leurs objectifs et leurs activités.** C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les autorités en charge du contrôle LBC/FT du secteur bancaire (cf. Chap.6, RI 3). Les risques sont également pris en compte dans les priorités des autorités de poursuite pénale, notamment dans la stratégie du Département fédéral de justice et de police pour la législature 2015-2019.

109. Concernant le traitement des risques identifiés pour certains secteurs en particulier :

- *secteur de l'art* : le Rapport sur l'évaluation nationale des risques reconnaît l'existence de risques de LBC/FT associés au commerce de l'art pour lequel la Suisse occupe une place prééminente. Des mesures de contrôle de la provenance des biens culturels sont en place et font l'objet d'une surveillance de l'Office fédéral de la culture. Les ports francs, lorsque les œuvres d'art y sont entreposées, sont soumis à des obligations d'identification des propriétaires et de documentation de la provenance des œuvres. En revanche, la provenance des valeurs patrimoniales servant à acquérir les biens n'est soumise qu'aux nouvelles dispositions sur les négociants encadrant les paiements en espèces de plus de 100 000 CHF prévues par la LBA<sup>52</sup>, même si certaines maisons d'enchères paraissent imposer une limite plus stricte de 10 000 CHF. Toutefois ces mesures de réduction des risques visent uniquement un mode d'acquisition des biens en espèces et ne sont pas à même d'instaurer la transparence du marché de l'art, qui paraît nécessaire au regard des risques mentionnés par le Rapport d'évaluation. Des mesures visant à assurer une meilleure transparence par tous les acteurs concernés devraient ainsi être envisagées ;
- *secteur de l'immobilier* : l'évaluation des risques considère le risque de BC/FT dans ce secteur comme moyen. Les agents immobiliers sont déjà visés par les nouvelles dispositions sur les négociants encadrant les paiements en espèces de plus de 100 000 CHF. L'évaluation recommande que le projet de registre foncier national soit mis en place aussi rapidement que possible et permette d'accéder à l'identité des personnes physiques et morales, suisses ou étrangères, détenteurs d'immeubles en Suisse. En outre, le secteur immobilier n'est pas couvert en tant que tel par la LBA. Les agents immobiliers ne sont donc pas considérés comme intermédiaires financiers pour l'ensemble de leurs activités liées au négoce immobilier, mais uniquement lorsqu'ils transfèrent ou versent sur mandat de l'acheteur le montant du prix de vente au vendeur (cf. R. 22). Des mesures doivent être prises pour mettre fin à cette défaillance.

110. D'autres secteurs examinés par l'évaluation nationale des risques présentent des risques de BC/FT, dont la gestion et la maîtrise efficaces appellent des initiatives qui ne relèvent pas de la LBC/FT stricto sensu :

- *secteur des métaux précieux* : le Rapport d'évaluation identifie des risques de BC/FT attachés au commerce de métaux précieux, tant concernant l'acquisition de ces métaux par des moyens criminels ou illicites, que l'utilisation de matières précieuses pour blanchir des valeurs patrimoniales. Outre les mesures de LBA et les exigences posées par le Bureau de contrôle des métaux précieux qui délivre les patentes aux fonderies<sup>53</sup>, la plupart des acteurs du secteur semblent appliquer des mesures volontaires pour réduire les risques liés à leurs contreparties<sup>54</sup>. En revanche, il ne semble pas exister de mesures contraignantes permettant de s'assurer que la menace liée à l'utilisation des produits de fonte à des fins de blanchiment soit maîtrisée, même si cette menace est limitée du fait du caractère majoritairement institutionnel de la clientèle des négociants en métaux précieux ;

<sup>52</sup> Cf. Chapitre 5, RI 4

<sup>53</sup> Cf. Chapitre 6, RI 3

<sup>54</sup> Cf. Chapitre 5, RI 4

- *secteur du négoce des matières premières*<sup>55</sup> : le Rapport d'évaluation nationale des risques souligne un risque de BC/FT lié notamment à des actes de corruption commis dans les pays d'extraction des matières premières et recommande que la transparence des sociétés actives dans l'extraction soit renforcée. Dans ce contexte, la Suisse a effectué une étude<sup>56</sup> qui propose des mesures visant à renforcer la transparence et traçabilité des transactions et la responsabilité des entreprises afin que les négociants en matières premières s'assurent que les opérations d'extraction ont été exécutées conformément aux standards internationaux dont elles relèvent. Ces propositions ont été intégrées dans le projet de révision du droit de la société anonyme qui est en cours d'élaboration par le Conseil fédéral.

### *Exemptions et application de mesures renforcées et simplifiées*

**111. L'évaluation nationale des risques de 2015 et les plus récentes évaluations (ex. sur les coffre-forts ou les OBNL) ont conclu qu'il n'était pas nécessaire de modifier le cadre juridique de LBC/FT** relatif aux exemptions ou à l'application de mesures renforcées ou simplifiées.

**112. La majorité des autorités de contrôle indiquent en effet que les résultats et conclusions de l'évaluation des risques ont confirmé l'analyse et le niveau de risque associés aux secteurs relevant de leur compétence.** C'est en particulier le cas pour la FINMA en ce qui concerne les domaines dont elle assure la surveillance. Pour un certain nombre de secteurs para-bancaires, des ajustements ont été apportés (par exemple, les opérations de change ont été considérées moins à risque que ce qui était initialement estimé), mais aucun écart majeur n'a été constaté.

113. Des obligations de diligence simplifiées sont prévues pour les émetteurs de moyens de paiement en ce qui concerne des transactions de montant limité<sup>57</sup>. Les conditions restrictives dans lesquelles les mesures simplifiées sont applicables paraissent à même de contenir le faible risque de BC/FT identifié, sauf concernant la dispense d'attestation d'authenticité pour les copies des documents d'identification. Les limites autorisées ne sont en particulier pas adéquates, au regard des pratiques de fractionnement utilisées, notamment dans le financement du terrorisme (cf. R. 1 et 10).

### *Objectifs et activités des autorités compétentes*

**114. La Suisse adapte de manière continue son dispositif LBC/FT en s'appuyant sur l'expérience des autorités compétentes en matière de risque. Les activités opérationnelles des autorités intervenant dans le domaine du BC/FT (MROS, MPC, FINMA) reflètent aussi la prise en compte du risque, de manière continue**<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Il s'agit uniquement du commerce des matières premières en compte propre, le négoce pour compte de tiers étant couvert par la législation LBC/FT.

<sup>56</sup> Plateforme interdépartementale « Matières premières », *Rapport de base : matières premières*, 27 mars 2013.

<sup>57</sup> Cf. Chapitre 1

<sup>58</sup> Cf. Chapitre 3, RI 6 et 7 ; Chapitre 6, RI 3

115. Par exemple, en 2011, dans le contexte du Printemps arabe<sup>59</sup>, le Conseil fédéral a adopté des ordonnances de blocage des avoirs de personnes originaires d’Égypte, de Lybie et de Tunisie. La FINMA a alors initié des actions de vérification de comptes de ces personnes dans des banques suisses. Cette démarche illustre comment des décisions prises dans un cadre politique national et liées à un risque potentiel de BC sont prolongées par des activités opérationnelles pour leur donner plein effet. En outre, l’adoption en décembre 2015 de la Loi sur les valeurs patrimoniales d’origine illicite (LVP) illustre également la prise en compte de l’expérience des autorités dans l’application des mesures de blocage sous la loi antérieure (Loi sur la restitution des avoirs illicites, LRAI). Plus précisément, la LVP donne une base légale explicite aux blocages d’avoirs tels que ceux adoptés en 2011 par ordonnance, sur la base de la Constitution.

### *Coopération et coordination nationales*

116. **La Suisse a établi un cadre de coordination et de coopération nationales en matière de LBC/FT.** Ce cadre est structuré par le Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d’argent et le financement du terrorisme (GCBF). Toutes les autorités compétentes en la matière participent à ce groupe dont le mandat est la coordination des questions de politique de LBC/FT, y compris l’évaluation continue des risques de BC/FT. La coopération et la coordination nationales sont également permises par d’autres mécanismes aux niveaux politique et opérationnel. La Suisse dispose par ailleurs de groupes interdépartementaux spécialisés sur des sujets touchant à la LBC/FT (sécurité, terrorisme, PPE, corruption, « *terrorist travellers* », matières premières) (cf. R. 2).

117. Le GCBF compte trois sous-groupes de travail techniques permanents qui permettent la réalisation de tâches opérationnelles dans le domaine de l’évaluation des risques, de l’échange d’information et de la coordination, et du traitement des listes terroristes.

118. **En matière de poursuite pénale, il y a une bonne coopération entre les autorités fédérales et cantonales**<sup>60</sup>. L’entrée en vigueur d’un code de procédure pénale commun pour la Confédération et les cantons en 2011 a clarifié les compétences en matière de LBC/FT et facilite la coopération entre autorités fédérales et cantonales, d’une part ainsi qu’entre autorités cantonales d’autre part. Le renforcement des compétences de la Confédération en matière de crime organisé, de FT et de criminalité économique (art. 24 CPP) permet la concentration de ressources pour les affaires complexes.

119. **Dans la lutte contre le financement de la prolifération, le Secrétariat d’État à l’économie (SECO) est l’autorité compétente** pour la mise en œuvre des sanctions financières du Conseil de sécurité des Nations Unies à l’encontre de l’Iran et de la Corée du Nord **et exerce cette responsabilité d’une manière satisfaisante**. Le SECO peut demander de manière ad hoc l’appui des autorités et acteurs concernés pour mener à bien ses tâches.

<sup>59</sup> Cf. Chapitre 6, RI 3

<sup>60</sup> Cf. Chapitre 3, RI 7 et Chapitre 4, RI 9

*Connaissance des résultats de l'évaluation nationale des risques par le secteur privé*

120. **Les représentants du secteur privé rencontrés<sup>61</sup> au cours de la visite sur place ont eu connaissance de l'évaluation nationale des risques.** Une partie d'entre eux ont aussi indiqué avoir discuté de ses résultats avec la FINMA ou leur OAR.

121. **Des représentants du secteur privé rencontrés ont été invités à contribuer à l'évaluation des risques et/ou font partie du Groupe de contact avec le secteur privé mis en place par le GCBF.** Ce Groupe comprend des experts LBC/FT des différents secteurs assujettis comme les banques ou les assurances. Il constitue une plateforme permanente consacrée aux échanges de points de vue sur l'évolution des risques de BC/FT, existants et émergents, ainsi que sur la connaissance et la réduction de ces risques. La première réunion a eu lieu en novembre 2015 et a identifié des domaines dans lesquels des travaux vont être initiés - typologies en matière de FT, relations de correspondance bancaire, PPE, etc. La décision du GCBF de créer ce Groupe de contact a permis aux autorités d'identifier les déficiences dans la communication avec le secteur privé et d'accentuer leur sensibilisation aux sujets liés au BC/FT.

122. La FINMA organise une conférence annuelle qui réunit les assujettis, les OAR, les sociétés d'audit, et les autorités pénales. Cette conférence a pour but la sensibilisation et l'information des parties prenantes sur la LBC/FT, avec un workshop sur les risques. Les résultats de l'évaluation nationale des risques ont été présentés à l'occasion de l'édition de novembre 2015.

123. La CFMJ organise régulièrement des rencontres avec les responsables BC/FT des maisons de jeu. En 2015, trois rencontres ont ainsi été organisées pour présenter notamment les conclusions du Rapport d'évaluation nationale des risques.

124. Le MROS a aussi contribué à la transmission des résultats de l'évaluation des risques et a dispensé, en 2014 et 2015, plus de 70 conférences destinées aux assujettis, au cours desquelles le Rapport national a été présenté.

125. La publication d'autres rapports par les autorités suisses (Rapport Annuel en matière de BC du MROS, Rapport sur la lutte contre la criminalité de fedpol, Rapport annuel 2014 et sur l'enforcement de la FINMA, entre autres) sont des bons exemples pour sensibiliser les praticiens du secteur privé aux risques en matière de BC/FT en Suisse.

*Conclusion*

126. La bonne compréhension globale des risques de BC/FT par les autorités suisses est à souligner. L'évaluation nationale des risques constitue une avancée importante dans l'identification et la compréhension de ces risques, qui se prolonge avec la mise en place du GCBF. La Suisse a pris des mesures pour maîtriser et réduire certains des risques identifiés mais doit poursuivre ses travaux pour s'assurer que l'ensemble des facteurs de risque sont pris en compte dans l'évaluation et que tous les domaines sont couverts par des mesures adéquates. **Le niveau d'efficacité atteint par la Suisse pour le Résultat immédiat 1 est significatif.**

<sup>61</sup> Sauf un acteur d'un secteur à risque faible.





## CHAPITRE 3. RÉGIME JURIDIQUE ET QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

### *Conclusions principales et recommandations*

#### *Conclusions principales*

##### *Résultat Immédiat 6*

- Le MROS se sert de tous les pouvoirs dont il dispose pour analyser les déclarations de soupçon, en s'appuyant notamment sur un grand nombre de bases de données, sur l'entraide administrative nationale, sur la coopération avec ses homologues étrangers, et sur les renseignements complémentaires d'intermédiaires financiers, y compris ceux qui n'ont pas communiqué le soupçon.
- L'analyse effectuée par le MROS fournit une contribution utile et en temps opportun pour les enquêtes en cours, et a également permis de détecter des nouveaux cas de BC et de FT. Le Ministère Public de la Confédération (MPC) et certains ministères publics cantonaux disposent de structures spécialisées qui facilitent l'exploitation de renseignements financiers dans les affaires complexes. Cependant, le retour d'information des autorités de poursuite pénale au MROS et aux services responsables des contrôles d'espèces (Administration fédérale des douanes) n'est pas complet.
- Le MROS ne fait pas pleinement recours aux moyens informatiques, en particulier en ce qui concerne la gestion des bases de données et la dissémination aux autorités cantonales. L'indication de l'origine des déclarations de soupçon dans les transmissions aux autorités pénales pose également problème du point de vue des exigences de confidentialité.
- La coopération du MROS avec les autres autorités nationales est globalement bonne. Toutefois, la contribution des autorités chargées des contrôles d'espèces aux frontières et des autorités de contrôle (Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, FINMA et organismes d'autorégulation, OAR) à la collecte d'informations et de renseignements financiers paraît limitée.

##### *Résultat Immédiat 7*

- Les autorités suisses démontrent une volonté claire de poursuivre le BC, comme en témoigne la mise en place de structures spécialisées au sein du MPC : un organe qui centralise le traitement des communications du MROS (le ZAG), et un service qui met à la disposition des procureurs une expertise économique et financière.
- Des enquêtes complexes et de grande envergure ont été menées, tant au niveau fédéral que cantonal, y compris dans des affaires impliquant des infractions préalables commises à l'étranger. Un grand nombre de condamnations pour BC a été obtenu au cours des dernières années, y compris pour tous les types de blanchiment énumérés par le GAFI, même s'il n'est pas

possible d'évaluer pleinement dans quelle mesure les affaires de BC poursuivies au niveau cantonal correspondent aux menaces et au profil de risques du pays.

- Les autorités de poursuite ont fourni des exemples d'affaires d'une grande complexité, y compris des succès s'agissant de l'identification et du démantèlement de réseaux sophistiqués de BC.
- En réponse à la difficulté d'obtenir une condamnation pour BC dans certains cas lorsque l'auteur est à l'étranger, la Suisse a recours à un certain nombre de mesures alternatives, telles que la transmission spontanée d'information, la délégation de la poursuite à l'étranger, l'ouverture de procédures administratives pénales ou la confiscation accessoire ou indépendante.
- Les autorités ont décrit quelques cas dans lesquels des peines relativement lourdes avaient été prononcées, mais ont aussi transmis des exemples où les peines pour BC étaient pécuniaires seulement ou dans lesquels les peines privatives de liberté étaient relativement brèves. Les données fournies, quoique plus complètes au niveau fédéral, ne donnent pas de vue d'ensemble sur le niveau des peines et leur caractère proportionné et dissuasif.

#### *Résultat Immédiat 8*

- Les autorités suisses font un large usage du séquestre qui permet de priver provisoirement et en temps opportun les criminels du produit et instrument des infractions.
- Les autorités suisses font de la confiscation une priorité, y compris lorsqu'aucune condamnation pour BC ne peut être obtenue. Cette politique se traduit par la confiscation de montants élevés, ainsi que par des procédures de remise et de partage sur le plan international. La Suisse a notamment séquestré et confisqué des sommes importantes dans des affaires où il y eu corruption à grande échelle par des potentats.
- Les données fournies ne permettent toutefois pas de déterminer au niveau cantonal si les confiscations touchent de manière générale aux infractions préalables identifiées comme à risque élevé dans l'évaluation des risques de BC/FT. Par ailleurs, il n'a pas été établi que la confiscation relative aux mouvements transfrontaliers d'espèces était mise en œuvre en tant que sanction dissuasive en cas de communications d'informations fausses à la frontière.

#### *Recommandations*

##### *Renseignements financiers*

- La contribution des autorités de contrôle à la collecte et à l'utilisation d'informations et de renseignements financiers par le MROS devrait être renforcée, en s'assurant que ces autorités communiquent systématiquement au MROS les cas suspects dont elles prennent connaissance dans le cadre de leur activité ;

- Le MROS devrait utiliser davantage de sources quantitatives pour effectuer des analyses stratégiques en prenant en compte les bases de données existantes, et les autorités pourraient à cet égard réévaluer la possibilité d'introduire d'autres types de déclarations au MROS ;
- L'Administration fédérale des douanes (AFD) devrait intensifier les actions relatives à la collecte de renseignements en augmentant les demandes sur les transports transfrontaliers d'espèces et en communiquant au MROS les cas suspects détectés ;
- Le traitement des DOS au sein des ministères publics cantonaux devrait être renforcé et accéléré, en tenant compte de l'expérience du ZAG, notamment par la réception informatique des DOS transmises par le MROS ;
- Les autorités de poursuite pénale devraient améliorer le retour d'informations au MROS et à l'Administration fédérale des douanes concernant la suite donnée aux affaires qui leur sont transmises ;
- Les exigences de confidentialité devraient être renforcées en éliminant toute mention de la source des DOS dans les transmissions au ministère public ;
- Le MROS devrait mettre en place un système informatique permettant d'intégrer automatiquement les DOS dans sa base de données et de consulter automatiquement les autres bases de données disponibles ;
- Face à l'augmentation constante de la charge de travail du MROS, les autorités devraient s'assurer que ses ressources humaines demeurent adéquates.

#### *Enquêtes et poursuites en matière de BC*

- Les autorités de poursuites cantonales devraient s'assurer que plus d'enquêtes sont entreprises sur les infractions touchant directement aux risques identifiés tant au niveau des comportements criminels (notamment la corruption) que des secteurs vulnérables.
- Les autorités suisses devraient entreprendre des mesures pour augmenter la lourdeur des peines, par exemple par : la fixation d'une peine minimale en matière de BC, la prise en compte accrue par les tribunaux du caractère dissuasif des peines carcérales plus longues, et le recours plus sélectif par les ministères publics à l'ordonnance pénale.
- Les autorités suisses devraient tenir des données statistiques sur le nombre et la nature des enquêtes, poursuites et condamnations pour blanchiment, y compris sur les infractions sous-jacentes sur lesquelles elles reposent.

#### *Confiscation*

- Les autorités cantonales devraient confirmer par des efforts accrus la priorité qui est donnée aux confiscations et devraient tenir des statistiques sur le nombre de saisies et confiscations

ainsi que sur les infractions sous-jacentes sur lesquelles elles sont fondées.

- La Suisse devrait créer la possibilité pour l'Administration fédérale des douanes d'imposer des sanctions dissuasives sous forme d'amendes ou autres pour punir les fausses déclarations et l'omission de déclarer, sur demande, aux postes frontaliers des devises en excès des montants maximaux. Un mécanisme devrait être mis en place pour permettre de retracer les résultats des affaires où il y a eu saisie et que l'AFD a transmises au ministère public.

127. Les Résultats Immédiats pertinents pour ce chapitre sont RI. 6-8. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R. 3, R. 4 & R. 29-32.

### **Résultat immédiat 6 (Renseignements financiers)**

#### *Utilisation des renseignements financiers et autres informations*

128. La cellule de renseignements financiers de la Suisse, le MROS, a accès à un grand nombre de renseignements financiers et autres informations pertinentes, par le biais de bases de données (cf. annexe, R. 29) et de l'entraide administrative, et dispose de sa propre base de données, *GEWA*.

129. **Le MROS fait un bon usage des bases de données mais devrait poursuivre les efforts en cours pour moderniser ses systèmes informatiques.** Les bases de données sont consultées pour l'analyse de chaque communication reçue par le MROS. Le système informatique du MROS ne permet cependant pas d'intégrer automatiquement dans *GEWA* les données des DOS reçues, ni de consulter de manière consolidée les bases de données disponibles. Le besoin d'entrer des données manuellement et de faire des recherches consécutives dans un grand nombre de bases de données alourdit le travail des analystes du MROS. Un projet de modernisation du système informatique est en cours afin de mettre en place un traitement informatique des données de la réception des DOS par le MROS jusqu'à leur transmission aux autorités compétentes.

130. Le MROS fait également usage de son pouvoir de demander des renseignements supplémentaires à l'auteur d'une DOS et, depuis novembre 2013, à d'autres entités assujetties à la LBA lorsque l'analyse l'exige (155 requêtes en 2014 ; 172 en 2015). Les renseignements ainsi obtenus sont utilisés dans le cadre d'enquêtes de BC et FT (cf. Encadré 2 ci-dessous).

#### **Encadré 2 Utilisation de renseignements supplémentaires demandés à une entité au cours de l'analyse du MROS**

L'analyse des extraits des comptes qui avaient été annexés à une DOS effectuée dans le cadre d'un cas de faillite frauduleuse à l'étranger a permis au MROS de constater que le destinataire d'une des transactions en question était un intermédiaire financier tiers en Suisse. Sur la base de l'art. 11a al. 2 et 3 LBA, le MROS a effectué une demande de remise d'information auprès de ce dernier. Les informations supplémentaires ainsi reçues ont démontré un lien entre la société objet de la faillite frauduleuse (donneur d'ordre) et le bénéficiaire qui est l'unique actionnaire de cette société et la personne présumée coupable. Cette constatation a été déterminante pour la décision de transmettre le cas à l'autorité de poursuite pénale compétente. Cette dernière a ouvert une procédure pénale suite à la communication du MROS.

131. Le MROS a également recours à la coopération internationale pour obtenir les renseignements financiers nécessaires à l'analyse des DOS reçues. Le nombre de demandes de renseignements (Tableau 4) correspond à la fréquence d'infractions sous-jacentes commises à l'étranger. En 2015, le MROS a effectué 579 demandes à l'étranger concernant 2144 personnes, ce qui représente une proportion adéquate par rapport au nombre de DOS analysées.

Tableau 4. **Demandes de renseignements adressées à des homologues étrangers**

Année	Nombre de DOS	Nombre de requêtes à l'étranger	Pourcentage	Nombre de personnes physiques ou morales concernées
2012	1585	521	33%	1066
2013	1411	426	30%	1471
2014	1753	545	31%	1624
2015	2367	579	24%	2144

Source : MROS

132. **Les informations relatives aux transports transfrontaliers d'espèces ne sont pas suffisamment utilisées.** Au moment de la visite sur place, le MROS n'avait pas d'accès direct aux bases de données des douanes, et plus particulièrement à la base de données RUMACA qui contient les informations relatives aux déclarations de transport transfrontalier d'espèces et aux infractions connexes.<sup>62</sup> Bien que cette information puisse être demandée à l'AFD dans le cadre de l'entraide administrative (art. 29 LBA), le MROS ne semble pas faire usage de ce type de renseignements. Par ailleurs, même si la loi permet à l'AFD de transmettre spontanément au MROS des données provenant de RUMACA (art. 8 de l'Ordonnance sur le contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide), de telles transmissions ne sont pas faites dans la pratique. Au lieu d'une transmission directe, l'AFD communique les cas de soupçon aux autorités de police, qui à leur tour peuvent en informer le MROS.

133. Outre les bases de données accessibles au MROS, les autorités de police (fédérales et cantonales) ont également accès au système national d'information sur les visas (ORBIS) et à RUMACA. Bien que les autorités de police n'aient pas accès aux DOS, elles peuvent obtenir les renseignements nécessaires dans le cadre de leur coopération avec le MROS. Les autres informations financières (en particulier celles détenues par les intermédiaires financiers) ne peuvent être obtenues que dans le cadre d'une enquête judiciaire et avec l'autorisation du ministère public sur la base des principes régissant la procédure pénale.

134. **L'AFD dispose d'informations relatives aux marchandises entreposées dans des dépôts francs sous douane (« ports francs ») et entrepôts douaniers ouverts.** Les ports francs

<sup>62</sup> Le nouvel art. 110e al. 3 let. a ch. 2 LD, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2016 (après la visite sur place), donne désormais au MROS un accès direct à RUMACA.

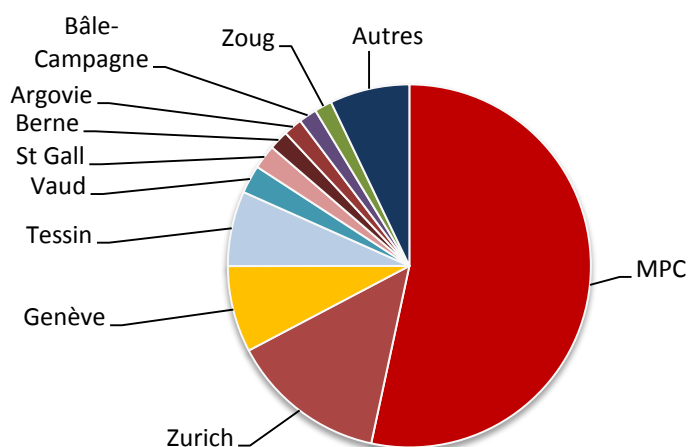


remettent aux autorités douanières des inventaires répertoriant les biens considérés comme sensibles<sup>63</sup>, ainsi que leur propriétaire, tandis que les entrepôts douaniers ouverts sont tenus de maintenir un inventaire complet de toutes les marchandises entreposées. Les informations en question sont utilisées pour des contrôles ciblés (par exemple sur des biens culturels) et peuvent être mises à disposition des autorités compétentes nationales et étrangères.

**135. Le MPC s’est doté d’une procédure efficace qui permet un traitement rapide des DOS et une utilisation harmonisée de renseignements économiques, et qui contribue à former les procureurs au niveau fédéral.** Le MPC a mis en place une nouvelle procédure en 2014 afin d’améliorer l’utilisation de renseignements financiers transmis par le MROS. Toute nouvelle DOS est traitée par un organe central (le ZAG) composé du Procureur Général et de ses suppléants, de procureurs fédéraux spécialisés en matière de BC, et de représentants de la division entraide judiciaire du MPC. En cas de réception d’une nouvelle DOS, le Secrétariat du ZAG vérifie en premier lieu si la DOS présente un lien de connexité directe avec une affaire en cours, auquel cas la DOS est transmise au procureur concerné. En l’absence de connexité directe, un procureur est désigné pour effectuer une analyse préliminaire de la DOS, avec le soutien éventuel d’analystes économiques. Le ZAG se réunit deux fois par semaine (ou plus si nécessaire) pour examiner les analyses préliminaires et décider de l’ouverture éventuelle d’une procédure pénale. Du fait de sa mise en place récente, les résultats du ZAG du point de vue de l’utilisation de renseignements financiers ne peuvent pas encore être mesurés de manière précise.

136. Compte tenu de la proportion de DOS transmises aux cantons (cf. 0), le traitement efficace des DOS par les ministères publics cantonaux est essentiel. Si certains mécanismes semblent exister (désignation d’un procureur responsable dès réception d’une nouvelle DOS), les ministères publics cantonaux pourraient, en tenant compte de l’expérience du ZAG, évaluer leur capacité à prendre des décisions rapides, fondées et cohérentes sur les DOS reçues.

Graphique 2. Proportion de transmissions des DOS aux ministères publics respectifs de la Confédération et des cantons en 2015



Source : MROS

<sup>63</sup> Cf. Liste comprise dans l’annexe 2 de l’Ordonnance du 1<sup>er</sup> novembre 2006 sur les douanes

137. Le MPC et la FINMA ont par ailleurs conclu en janvier 2016 un protocole d'accord (MoU) qui prévoit une collaboration entre les deux autorités qui comprend la dénonciation réciproque d'états de fait, une coordination des recherches et des procédures ainsi que l'échange de renseignements et de documents. Malgré son adoption récente, ce MoU a déjà facilité dans quelques cas une utilisation appropriée des renseignements financiers pour des enquêtes de BC, aussi bien qu'à des fins de contrôle des intermédiaires financiers.

#### *Déclarations reçues et demandées par les autorités compétentes*

138. **Le MROS reçoit principalement deux types de DOS : les DOS obligatoires** reposant sur des « soupçons fondés » de LBC/FT et effectuées par les intermédiaires financiers en vertu de l'art. 9 al. 1 LBA, **et les DOS facultatives** que les intermédiaires financiers ont le droit de faire en cas de « soupçon simple » selon l'art. 305<sup>ter</sup> CP<sup>64</sup>. La loi prévoit également des déclarations au MROS par des négociants qui acceptent des paiements en espèces de plus de 100 000 CHF [101 296 USD/91 340 EUR] et des réviseurs de ces négociants, et des autorités de contrôle des intermédiaires financiers (FINMA, CFM, OAR).

Tableau 5. Déclarations reçues par le MROS de 2006 à 2015

Branche d'intermédiaire financier	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Banques	359	492	573	603	822	1 080	1 050	1 123	1 495	2 159	9 756
Sociétés de transfert de fonds	164	231	185	168	184	379	363	74	107	58	1 913
Fiduciaires	45	23	37	36	58	62	65	69	49	48	492
Gérants de fortunes / Conseillers en placement	6	8	19	30	40	27	49	74	40	45	338
Assurances	18	13	15	9	9	11	9	19	11	12	126
Avocats et notaires	1	7	10	11	13	31	12	9	10	6	110
Entreprises de cartes de crédit		2	2	10	9	10	22	14	9	13	91
Casinos	8	3	1	5	8	6	6	8	9	3	57
Opérations de crédit, de leasing, d'affacturage et de	8	4	1	11	1	5	1	4	3	7	45

<sup>64</sup> Cf. Chapitre 5, RI 4 et Annexe R. 20

3	Branche d'intermédiaire financier	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
		financement à forfait										
Négociants en valeurs mobilières	1	5	1		1	1	3	10	3	6		31
Courtiers en matières premières et métaux précieux		2	5	2	4		1	1	10	3		28
Négoce des devises	1			5	6	7		5				24
Autres intermédiaires financiers	1	2		1	4	2	4	1	3	5		23
OAR	3	1		4		1			2			11
Bureaux de change	2	1	1	1		3				1		9
Autorités	2		1						2			5
Distributeurs de fonds de placement		1								1		2
<b>Total</b>	<b>619</b>	<b>795</b>	<b>851</b>	<b>896</b>	<b>1 159</b>	<b>1 625</b>	<b>1 585</b>	<b>1 411</b>	<b>1 753</b>	<b>2 367</b>		<b>13 061</b>

Source : MROS

139. De manière générale, les autorités compétentes considèrent que les DOS reçues sont de bonne qualité et les assistent dans l'exercice de leurs fonctions, soit en ajoutant des informations importantes à des procédures en cours, soit en déclenchant de nouvelles enquêtes (cf. Encadré 3). D'après les retours d'information fournis au MROS (cf. Graphique 3), qui concernent près de 60% des déclarations transmises dans les dix dernières années, plus de 50% des cas ont donné lieu à l'ouverture d'une procédure pénale.

### Encadré 3 Contributions de DOS à la détection d'affaires de BC et FT

#### Exemple 1 :

En lien avec les supposés faits de corruption au Brésil autour de l'entreprise (semi-)étatique Petrobras, le MPC a reçu quelque 60 communications du MROS. Depuis le mois d'avril 2014, le MPC a ouvert neuf enquêtes pénales pour soupçon de BC en rapport avec des faits de corruption.

Les investigations menées par le MPC ont permis de découvrir plus de 300 relations d'affaires avec plus de 30 établissements bancaires en Suisse, par lesquelles les versements pour corruption examinés par le Brésil ont vraisemblablement transité. Les bénéficiaires effectifs des comptes,



généralement ouverts au nom de sociétés de domicile, sont des cadres de Petrobras, des responsables de sous-traitants, des intermédiaires financiers, de même que, directement ou indirectement, des entreprises brésiliennes ou étrangères ayant versé des pots-de-vin (*kickbacks*). Le MPC a bloqué en Suisse des valeurs patrimoniales totalisant quelque 400 millions USD.

*Exemple 2 :*

Une institution financière étrangère a pu établir un lien entre une personne X et des activités terroristes. L'institution en a informé son agent en Suisse, un intermédiaire financier, et lui a notamment fait part du lien entre X, un client de l'intermédiaire suisse, et une personne soupçonnée d'être impliquée dans la planification d'attentats terroristes. 80 transactions (pour un total d'environ 20 000 francs) ordonnées par le client X depuis huit endroits différents, en faveur de onze destinataires différents ont été signalées à l'intermédiaire financier. De plus, X a été le destinataire de 61 transactions (pour un total d'environ 25 000 francs) en provenance de huit pays différents et ordonnées par 21 personnes différentes. Les recherches et clarifications de l'intermédiaire financier ont confirmé que X était au centre d'un réseau de transferts de fonds, mais n'ont pu ni confirmer ni infirmer les liens avec des activités terroristes. L'intermédiaire financier a effectué une communication au MROS.

L'information étant détenue par une institution financière étrangère, le MROS n'a pas d'accès direct à la documentation exposant le cadre complet des transferts effectués au niveau international. Toutefois, le MROS a échangé des informations avec un homologue étranger et effectué des recherches dans les différentes bases de données à sa disposition. En plus du client signalé, le MROS a ainsi identifié 26 autres personnes, dont une personne morale, impliquées dans les transferts. Les recherches sur ces personnes ont en partie mis en évidence des liens avec des milieux djihadistes et des activités criminelles. Sur la base des informations de l'agent situé en Suisse et des résultats des analyses susmentionnées, le MROS a donc estimé que les transferts pourraient ou auraient pu servir, au moins en partie, au FT. Ainsi, le MROS a transféré le cas à l'autorité de poursuite pénale compétente trois jours après avoir reçu la communication de soupçons. La procédure pénale suisse est encore en cours, mais le principal suspect a entre-temps été arrêté pour soupçon de soutien à une organisation terroriste par les forces de l'ordre du pays dans lequel il se situait.

**140. La contribution des DOS à la détection de nouveaux cas de BC pourrait être renforcée.**

Certaines autorités de poursuite rencontrées sur place ont noté que les DOS étaient souvent communiquées par les intermédiaires financiers trop tardivement, ce qui limite l'efficacité des enquêtes et des mesures de saisie ou de confiscation (cf. Chapitre 5). À cet égard, il y a lieu de relever que les sources externes d'information (médias, demande des autorités judiciaires nationales ou internationales) constituent l'origine de la plupart des déclarations de soupçon (cf. RI. 4 ci-dessous). En 2015, la quasi-totalité des affaires de BC ouvertes par le MPC reposaient sur des DOS transmises par le MROS. Cependant, d'après les statistiques fournies, seules 17% des DOS (soit 64) ne présentaient aucune connexité avec une procédure déjà en cours. Après une première analyse par le ZAG, 48 DOS ont donné lieu à l'ouverture d'une nouvelle procédure. Selon les autorités rencontrées sur place, la contribution des DOS à la détection de nouveaux cas de BC serait plus importante au niveau des cantons. Cette dernière information n'a cependant pas été confirmée par des statistiques.

141. **Le nombre relativement faible de déclarations au MROS par les autorités de contrôle (FINMA et OAR) indique que la contribution de ces dernières à la collecte de renseignements financiers est limitée.** Les DOS provenant des autorités de contrôle semblent marginales à l'heure actuelle (16 entre 2006 et 2015 sur un total de plus de 13 000 DOS) comme l'indique le **Tableau 5** ci-dessus. Les contrôles relatifs à la mise en œuvre par les intermédiaires financiers de leur obligation de déclarer sont en effet insuffisants<sup>65</sup> et les manquements à l'obligation de déclarer ne font pas systématiquement l'objet de notifications immédiates au MROS, comme le prévoit l'art. 16 al. 1 LBA. Cette constatation révèle un problème étant donné les observations faites concernant le manque de DOS de la part des intermédiaires financiers en Suisse (cf. RI. 4).

142. **Les contrôles du transport transfrontalier d'argent permettent aux douanes d'obtenir des déclarations pertinentes.** Les bureaux de douane sont responsables du contrôle du transport transfrontalier d'argent et peuvent à cette fin interroger les personnes franchissant la frontière selon le système de déclaration (toute personne doit indiquer si elle transporte un montant supérieur à 10 000 CHF en cas de contrôle, voir R. 32). Les contrôles sont effectués par sondage ajusté aux risques sur la base d'indices (*red flags*). Ces indices tiennent notamment compte des éléments suivants : nationalité du voyageur ; pays de départ ; comportement général. En cas de soupçon de BC/FT, les bureaux de douanes séquestrent l'argent liquide et le remettent à la police, qui est compétente pour la suite de la procédure. D'après les statistiques fournies, l'AFD a enregistré 201 cas de transport transfrontalier d'argent d'un montant supérieur à 10 000 CHF en 2015 : 83 cas d'argent non-déclaré (dont un seul auprès des aéroports) et 118 d'argent déclaré. Ces cas ont donné lieu à 70 séquestres, dont 23 cas dans lesquels le voyageur a également été remis à la police.

143. L'AFD estime à près de 700 000 le nombre de passages transfrontaliers de personnes en Suisse par jour et un très grand nombre de postes frontières routiers restent non occupés en permanence. L'AFD tient compte des risques dans l'exercice des contrôles tant à la frontière qu'à l'intérieur du pays (« douane volante »). Toutefois, le taux de demandes de communication effectuées à la frontière reste limité (entre 2 et 5% pour ce qui est des simples demandes de renseignements et entre 0,5 et 1% pour les contrôles matériels). À cet égard, il serait souhaitable que les efforts des douanes soient intensifiés, notamment par un renforcement des ressources employées pour effectuer des demandes, afin de pouvoir augmenter la collecte de renseignements sur les passages transfrontaliers d'espèces et de titres au porteur et la détection de cas suspects.

#### *Adéquation des analyses de la CRF avec les besoins opérationnels des autorités compétentes*

144. L'analyse opérationnelle effectuée par le MROS sur les DOS se base essentiellement sur la collecte d'informations obtenues à travers : la consultation des bases de données accessibles (cf. ci-dessus) ; les requêtes additionnelles envoyées aux entités assujetties ; la coopération avec des autorités compétentes fédérales, cantonales ou communales (en particulier les autorités de Police) ; les requêtes envoyées aux homologues étrangers dans le cadre de la coopération internationale.

145. À l'issue de son analyse, le MROS détermine si les éléments de soupçon semblent suffisants pour justifier l'ouverture d'une procédure pénale. Dans l'affirmative, les DOS sont transmises au

<sup>65</sup> Cf. Chapitre 6, RI 3

ministère public compétent. Autrement, elles sont archivées tout en demeurant accessibles pendant dix ans pour l'analyse de DOS ultérieures. Dans le cas d'une DOS effectuée sur la base de l'obligation, la décision de transmettre ou d'archiver doit être prise dans le délai légal de 20 jours à partir de la réception de la DOS. Conformément aux directives internes du MROS, le même délai est respecté pour les DOS effectuées sur la base du droit de communiquer même s'il n'existe pas dans ce cas de délai légal pour l'analyse.

146. Le taux de transmission aux autorités de poursuite a progressivement baissé au cours des dernières années et s'élevait à 70,8% en 2015. En admettant une qualité globalement constante des DOS reçues par le MROS, cette évolution indique un meilleur usage de la part du MROS de son pouvoir de « filtre » par rapport aux exigences des autorités de poursuite.

147. **L'analyse opérationnelle effectuée par le MROS est jugée utile par les autorités de poursuite pénale.** Outre la (ou les) DOS reçue(s) et les documents et pièces bancaires pertinents, la transmission adressée aux autorités de poursuite pénale compétentes comprend un rapport présentant l'analyse du MROS. Selon les autorités rencontrées sur place, l'analyse opérationnelle effectuée par le MROS est de bonne qualité et complète utilement les DOS par des renseignements supplémentaires, obtenus soit auprès d'intermédiaires financiers soit par le biais de la coopération avec des cellules de renseignement financier étrangères. Compte tenu du nombre d'infractions sous-jacentes commises à l'étranger, l'intégration de renseignements fournis par des autorités étrangères dans l'analyse du MROS (cf. ci-dessus 0) répond aux besoins opérationnels des autorités compétentes.

148. La transmission du MROS au MPC se fait au moyen d'une plateforme électronique, ce qui en assure à la fois la rapidité et la confidentialité. Par contre, la transmission aux autorités de poursuite cantonales se fait par courrier ou fax, et la communication pourrait être améliorée en ayant recours à des outils informatiques.

149. **La nécessité pour un intermédiaire financier d'informer un autre intermédiaire financier d'une DOS lorsque cela est nécessaire au blocage des fonds peut constituer un obstacle à l'efficacité du blocage.** Dès que le MROS transmet une DOS aux autorités de poursuite pénale, il doit en informer l'auteur, qui a alors l'obligation de bloquer les valeurs patrimoniales concernées pendant cinq jours ouvrables. Le cas échéant, l'intermédiaire financier est autorisé à informer un autre intermédiaire financier pour que ce dernier effectue le blocage demandé (art. 10a al. 2 LBA). Bien que cette autorisation vise des situations où l'auteur de la DOS (par exemple un gérant de fortune) n'est pas en mesure de bloquer les valeurs patrimoniales, ce mécanisme demeure facultatif autant pour l'intermédiaire qui a effectué la DOS que pour celui qui détient les fonds. En effet, le premier n'a pas d'obligation légale d'informer immédiatement le second, qui quant à lui n'a pas d'obligation légale de procéder au blocage. Afin de garantir l'efficacité du blocage, le MROS devrait avoir le pouvoir de demander à l'intermédiaire financier qui a la capacité de bloquer les fonds de le faire, de la même manière qu'il appartient au MROS de demander des renseignements supplémentaires à un intermédiaire financier lorsque l'analyse d'une DOS l'exige.

150. **Les analyses stratégiques du MROS ont notamment été utilisées pour l'évaluation nationale des risques mais reposent sur un nombre limité de sources quantitatives.** Le MROS a fourni une importante contribution à l'évaluation nationale des risques menée en 2015, en

coordonnant les travaux du sous-groupe responsable au sein du GCBF. Au moment de la visite sur place le MROS disposait d'un employé à plein temps en matière d'analyse stratégique (avec une personne supplémentaire en cours de recrutement). Outre l'évaluation nationale des risques, fedpol a publié en mai 2013 une étude sur le blanchiment dans le secteur immobilier qui se fondait sur l'analyse de 41 cas basés sur des DOS et des données policières. Une autre étude sur les personnes morales, un recueil de typologies et des analyses de tendances sont actuellement en cours.

151. En général, les analyses stratégiques effectuées par le MROS reposent essentiellement sur les DOS reçues, et sur d'autres données accessibles directement à la CRF (en particulier les données des archives de la police). Ces données sont ensuite complétées à l'aide de questionnaires envoyés à différentes autorités du secteur public et représentants du secteur privé. Toutefois les analyses effectuées à ce jour ne paraissent pas suffisamment tenir compte d'autres sources quantitatives, surtout de type financier (par exemple des données sur les flux financiers entrants ou sortants de Suisse). À cet égard les autorités devraient envisager un plus ample recours du MROS à des bases de données nationales à caractère macroéconomique (par ex. celles de la balance de paiement, ou autres données à disposition des autorités de contrôle ou de la Banque nationale suisse comme l'utilisation des espèces ou les pays d'origine et de destination des virements bancaires) ou bien introduire des formes supplémentaires de communications qui ne sont pas liées à un soupçon (par ex. *currency transaction report*). Le nouvel art. 29 al. 2 LBA (entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016) donne au MROS un large accès à toutes les informations disponibles auprès des autorités suisses (fédérales, cantonales et communales), et son application efficace pourra permettre d'accroître les données disponibles.

#### *Coopération et échange d'informations et de renseignements financiers ; confidentialité*

152. La coopération entre le MROS et les autorités compétentes autres que les ministères publics se fait de manière continue sur la base de l'art. 29 LBA. En particulier, le MROS répond à un certain nombre de demandes d'informations qui lui sont adressées par d'autres autorités (cf. ci-dessous Tableau 6).

Tableau 6. **Nombre de demandes d'informations transmises par des autorités suisses par le biais de l'entraide administrative et auxquelles le MROS a répondu**

2010	2011	2012	2013	2014
21	41	59	62	58

Source : MROS

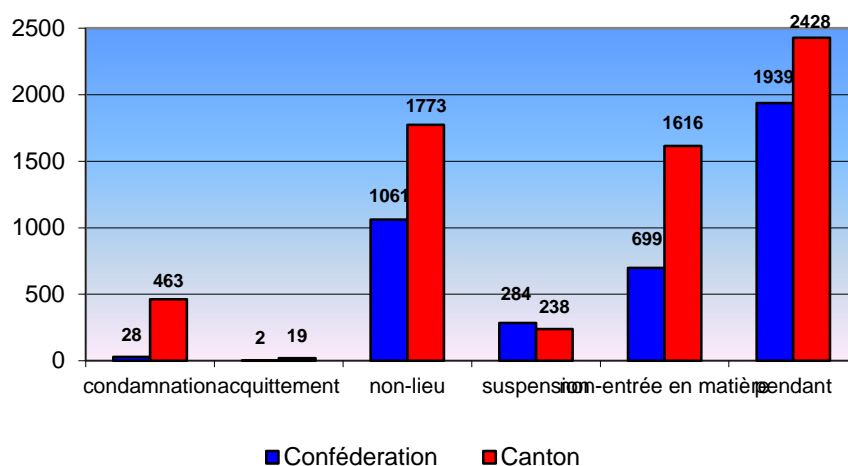
153. **Le cas échéant, le MROS transmet des informations potentiellement pertinentes à la FINMA.** De 2011 à 2014, le MROS a signalé à la FINMA 14 cas de violation présumée des obligations de diligence ou des obligations en cas de soupçon de BC.

154. Bien que la loi prévoit un ample recours à l'entraide administrative, les données fournies ne permettent pas de conclure que cette entraide a produit des résultats. Par ailleurs, les échanges directs entre le MROS et l'AFD sont insuffisants.

155. En raison notamment de son établissement auprès de fedpol, le MROS a une très bonne coopération avec la Police (fédérale et cantonale). Il a en outre de très bonnes relations avec les ministères publics (MPC et cantons) – qui sont ses partenaires dans son activité quotidienne. Cette coopération se concrétise non seulement par des contacts quotidiens opérationnels, mais aussi par des réunions périodiques ou encore par des échanges formels de renseignements. La coopération avec les autres autorités est bonne, avec les limites notées plus haut s’agissant de la coopération avec les douanes.

156. La LBA demande aux autorités de poursuite pénale d’annoncer sans délai au MROS les décisions qu’elles ont prises sur les DOS qu’il leur a adressées. Cependant, les statistiques fournies par le MROS (cf. Graphique 3) indiquent que le retour d’informations fait défaut pour un grand nombre de DOS transmises (40% dans les dix dernières années), en particulier pour ce qui est des DOS transmises aux autorités cantonales. Le MROS a pris conscience du manque de retour d’informations de la part des tribunaux, mais les mesures de sensibilisation commencent à montrer des résultats et le MROS devrait poursuivre ses efforts en la matière.

Graphique 3. État des communications de soupçons transmises aux autorités de poursuite pénale (2005–2014)



Source : MROS

157. À la date de la visite sur place, les ressources du MROS comprenait 18 Equivalent Temps Plein (sur un total prévu de 23) et un budget annuel de 3 millions CHF [3,04 millions USD/ 2,74 millions EUR] (hors immobilier), ce qui paraît correspondre à ses besoins opérationnels selon les autorités rencontrées sur place. Face à l’augmentation constante de la charge de travail du MROS, les autorités devraient s’assurer que ses ressources humaines demeurent adéquates.

158. Les mesures visant à garantir la confidentialité des informations transmises par le MROS semblent suffisantes, notamment du fait de l’utilisation de réseaux protégés (pour les communications avec la police et le MPC) ou l’existence de contacts directs avec les autorités concernées.

159. Des réserves subsistent concernant la protection de la confidentialité de l'origine des DOS. Alors que les informations transmises par le MROS aux ministères publics (et potentiellement communiquées à la défense au cours d'une procédure ultérieure) n'indiquent pas le nom de la personne physique responsable de la DOS, ni celui du collaborateur du MROS responsable de l'analyse, elles comprennent le nom de l'intermédiaire financier qui a effectué la DOS. La divulgation de cette information peut avoir un effet dissuasif sur les intermédiaires financiers et a donc un impact sur l'efficacité du système de déclaration. Un projet de modification du système informatique du MROS est actuellement en développement afin de répondre à ce problème.

### *Conclusion*

160. Les autorités compétentes reçoivent et utilisent les renseignements financiers et les autres informations de manière appropriée. Les défaillances constatées concernent des aspects mineurs et les améliorations requises sont modérées. **Le niveau d'efficacité atteint par la Suisse pour le Résultat immédiat 6 est significatif.**

### ***Résultat immédiat 7 (Enquêtes et poursuites en matière de blanchiment de capitaux)***

#### *Identification d'affaires de BC et enquêtes*

#### *Priorité donnée à la lutte contre le BC et effectifs*

161. La stratégie du Procureur général de la Confédération pour la période de 2016 à 2019 définit le BC comme une priorité thématique. Les entretiens sur place ont confirmé que la lutte contre le BC constituait également une priorité pour certains cantons au moins. Les unités spécialisées en matière de BC au sein du MPC et des ministères publics (MP) des trois cantons les plus importants en matière de criminalité financière (cantons de Genève, du Tessin et de Zurich) disposent d'effectifs adéquats (36 procureurs et 19 juristes s'agissant du MPC).

162. Par ailleurs, **la priorité donnée au BC s'est traduite par la mise en place de structures spécialisées à l'échelle du MPC** : le ZAG, qui centralise le traitement des communications du MROS et décide de l'entrée en matière (cf. ci-dessus RI. 6), et le FFA (*Forensic Financial Analysis*), qui met à la disposition des procureurs une expertise économique et financière. La mise en place du ZAG étant relativement récente, ses résultats pour les poursuites ne peuvent pas encore être mesurés de manière définitive. Il s'agit cependant d'une bonne pratique, qui selon les autorités, a déjà permis une optimisation des ressources, une meilleure conduite des procédures (du fait de l'élaboration d'une stratégie dès le début de la procédure), et une augmentation du nombre de transmissions spontanées à des autorités étrangères.

163. Le FFA existe (sous différentes appellations) depuis plusieurs années. Le FFA retrace notamment les flux de fonds et analyse des éléments de preuve relatifs à l'organisation d'entreprises ou à des faits de criminalité économique (corruption, gestion déloyale, escroquerie). Les éléments apportés par le FFA aident à cibler les éléments de preuve requis pour les fins de perquisitions, de prises de témoignages et de demandes d'entraide. Certains ministères publics cantonaux possèdent leurs propres analystes économiques et financiers ou ont recours à des experts externes.

*Répartition des affaires entre autorités fédérales et cantonales*

164. La compétence générale en matière de poursuite du BC relève des autorités judiciaires cantonales. La compétence fédérale est reconnue dans les cas où les actes de BC ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger (art. 24 al. 1 let. a CPP) ou s'ils ont été commis dans plusieurs cantons sans qu'il y ait de prédominance évidente dans l'un d'entre eux (art. 24 al. 1 let. b CPP). Ces règles de compétence expliquent les proportions des condamnations obtenues respectivement par le MPC et les autorités de poursuite pénale cantonales (cf. Tableau 7).

Tableau 7. **Nombre de condamnations pour BC au sens de l'art. 305<sup>bis</sup> CP selon les autorités de poursuite compétentes 2009-2013**

	Nombre de condamnations	Pourcentage
<b>Ministère public de la Confédération (MPC)</b>	<b>36</b>	<b>3.4%</b>
<b>Autorités pénales des cantons de Berne, de Bâle-Ville, de Genève, du Tessin, de Vaud et de Zurich</b>	<b>714</b>	<b>66.5%</b>
<b>Autres autorités pénales cantonales</b>	<b>323</b>	<b>30.1%</b>

Source : Évaluation nationale des risques

165. Les règles de compétence en matière de BC visent à favoriser la concentration de ressources au niveau de la Confédération pour les affaires de dimension internationale. La criminalité économique représente environ 60% de la charge de travail du MPC. Une telle concentration est un élément d'efficacité et a permis au MPC de développer des services spécialisés. Si la détermination du ministère public compétent (MPC ou ministère public de l'un des cantons) peut nécessiter une analyse dans certains cas, les questions de compétence n'ont pas d'impact sur l'efficacité des poursuites en matière de BC dans la mesure où la Suisse précise que les procédures ou en cours ne s'interrompent pas pendant la période de résolution du conflit de compétence.

*Identification des cas de BC et enquêtes*

166. Les autorités de poursuite effectuent un nombre important d'enquêtes pour BC, dont la majorité trouve leur origine dans une communication du MROS (cf. Tableau 8). Les autres enquêtes sont ouvertes à la suite de demandes d'entraide, de rapports de la police, d'informations et plaintes de particuliers et de communications d'autres autorités fédérales ou cantonales.

Tableau 8. Origine des enquêtes de BC en 2014

Nombre de procédures ouvertes au sein du MPC et des cantons pour BC	Sur la base de communications du MROS	Sur la base d'autres sources	Total
MPC	72	16	88
Cantons	184	173	357
Total	<b>256</b>	<b>189</b>	<b>445</b>

Source : statistiques du MPC et des cantons suisses, à l'exception de Appenzell Rhodes-Intérieures, Tessin et Zurich

167. Lorsque le ministère public a connaissance d'informations suffisantes, il peut spontanément et d'office ouvrir une instruction en matière de BC (cf. Encadré 4). Les procureurs rencontrés sur place ont indiqué que le seuil de soupçon pour ouvrir des procédures était relativement bas (« soupçons suffisants laissant présumer qu'une infraction a été commise » art. 309, CPP), ce qui facilite l'utilisation de l'ensemble des moyens d'enquête. Le MP d'un canton a par exemple indiqué qu'une procédure était ouverte à chaque fois qu'une demande d'entraide est reçue, afin de procéder aux vérifications nécessaires. Le recours aux ouvertures spontanées, plus fréquent dans certains MP que dans d'autres, indique une certaine proactivité des autorités dans la poursuite du BC.

#### Encadré 4 Ouverture spontanée dans le cas Aleksander et Victor IANOUKOVITCH

Suite aux événements intervenus en Ukraine ayant conduit à la destitution du Président, le Ministère public de Genève a immédiatement ouvert spontanément une procédure pour blanchiment aggravé à l'encontre de celui-ci, de son fils et de leurs sociétés à Genève. L'ouverture d'instruction a eu lieu le 26 février 2014 et 3 millions CHF [3,04 millions USD/2, 74 millions EUR] ont pu être séquestrés. D'entente avec le Département fédéral des affaires étrangères, de nombreuses levées de séquestre sont intervenues pour payer salaires et impôts des sociétés de sorte qu'à ce jour seuls 900 000 CHF restent séquestrés. Les informations relatives aux comptes bancaires ont pu être transmises via le MROS aux autorités ukrainiennes afin de faciliter une future demande d'entraide.

168. Les statistiques du MPC indiquent que l'ouverture d'une procédure n'est cependant pas systématique (Tableau 9). Il est à noter qu'environ 80% de ses enquêtes sur le blanchiment ont comme source des DOS transmises par le MROS (cf. RI. 6). Si un pourcentage important des cas entrants s'est terminé par une non-entrée en matière en 2014 et 2015, cela s'explique entre autres par une plus grande sélectivité du MPC dans les procédures qu'il ouvre dans l'objectif de concentrer ses ressources sur des faits qui présentent de meilleures possibilités de succès. Le nombre d'enquêtes ouvertes par le MPC est en croissance depuis 2012. Même en cas de non-entrée en matière, les MP effectuent régulièrement des transmissions spontanées à une autorité étrangère (cf. RI. 2).



Tableau 9. Décisions du MPC sur les cas entrants pour BC

	Nombre de non-entrée en matière	Nombre de nouvelles procédures ouvertes	Pourcentage de non-entrée en matière
2012	13	83	13,5%
2013	8	86	8,5%
2014	35	88	28,4%
2015	62	96	39,2%

Source : MPC

169. Le MPC peut également ouvrir une procédure préliminaire et charger la Police judiciaire fédérale (PJF) d'effectuer des recherches approfondies dans ce cadre, afin de déterminer si une instruction doit être ouverte. En 2014, 212 collaborateurs de la PJF ont participé à 115 enquêtes en lien avec le BC (y compris le soutien aux enquêtes au niveau des technologies de l'information, des observations, des analyses, du groupe d'engagement, etc.).

170. Le MPC dispose d'un système de suivi (*controlling*) des enquêtes, qui implique des entretiens trimestriels entre le procureur qui a la direction de la procédure et le procureur général ou l'un de ses suppléants. Ce système permet d'assurer la cohérence de la stratégie générale du MPC en matière de BC, d'adapter la stratégie des enquêtes aux résultats des investigations, et de mettre en évidence des carences éventuelles. Dans l'affaire Petrobras (cf. ci-dessus RI. 6), par exemple, le *controlling* a révélé un besoin de renforcer les ressources attribuées à l'enquête.

171. Des groupes d'action (*task forces*) ont été créés au niveau cantonal et fédéral dans des cas de BC particulièrement complexes et volumineux, comme par exemple dans l'affaire d'escroquerie « Behring » ou dans l'affaire dite « Virus » (cf. Encadré 8.1). Les *task forces* réunissent des procureurs et des collaborateurs du MPC, qui disposent des compétences requises pour s'assurer du bon déroulement d'investigations de qualité dans un temps raisonnable.

#### *Importance de l'entraide judiciaire internationale*

172. Compte tenu du contexte économique de la Suisse, les autorités soulignent l'importance de l'entraide judiciaire internationale pour les enquêtes nationales. En effet, toutes les affaires de BC traitées par le MPC ont un caractère international, dans la mesure où les flux financiers passent systématiquement par des pays étrangers. La proportion est plus faible au niveau des cantons, mais les affaires traitées par les sections spécialisées des ministères publics de Genève, du Tessin et de Zurich ont aussi régulièrement un caractère international, notamment lorsque l'infraction sous-jacente a eu lieu à l'étranger et le blanchiment en Suisse. Le MPC envoie systématiquement des requêtes d'entraide à l'étranger pour déterminer tant les flux financiers et transferts constituant des actes de BC que les faits constituant une infraction préalable au BC (cf. Encadré 5, ainsi que RI. 2 pour des statistiques sur les demandes d'entraide active).

Encadré 5 **Affaire dite « Anglo Leasing »**

Des sociétés ayant leur siège en Suisse sont suspectées d'être impliquées dans l'affaire kényane « Anglo Leasing », et des valeurs patrimoniales d'avoir été transférées en Suisse. La procédure du MPC a été ouverte contre trois personnes en avril 2009 suite à une communication du MROS.

Le MPC a pu depuis identifier et bloquer des comptes bancaires en Suisse. Les enseignements tirés de l'analyse des flux financiers et de leur dimension transnationale ont conduit le MPC à adresser des demandes d'entraide judiciaire à l'Angleterre, à l'Ecosse et à Jersey, qui ont transmis de nombreuses informations utiles.

Le MPC a également sollicité l'entraide judiciaire du Kenya afin de pouvoir apporter la preuve d'une infraction sous-jacente à l'étranger. Le paiement présumé de pots de vin à des fonctionnaires kényans en vue d'obtenir des contrats publics lucratifs serait constitutif d'une infraction sous-jacente. Le MPC a dans ce contexte demandé la transmission de moyens de preuve obtenus au cours des procédures pénales kényanes liées à l'affaire « Anglo Leasing ». Parmi les éléments de preuve à la disposition du Kenya figurent des dossiers fournis par la Suisse en réponse à une demande d'entraide. La coopération des autorités judiciaires kényanes est dès lors essentielle et leur contribution est déterminante pour le succès de l'enquête pénale suisse.

Source : communiqué de presse du MPC du 20 juin 2014

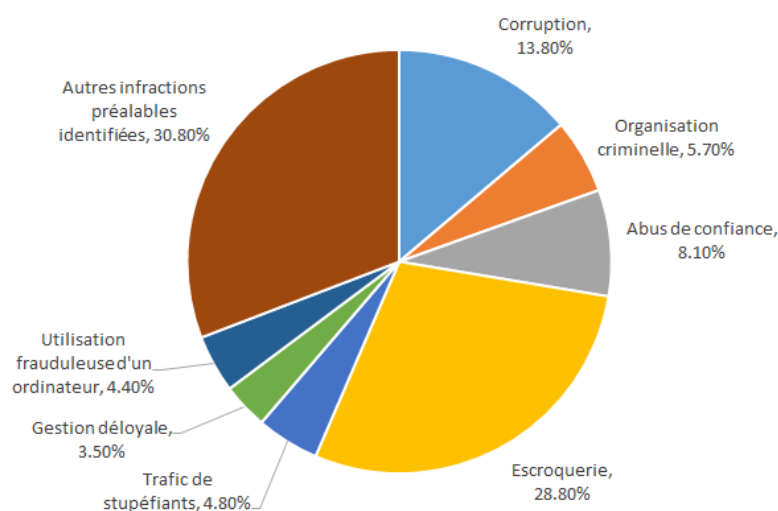
173. **L'entraide internationale a, dans certains cas, abouti à de bons résultats** (cf. RI. 2 pour des exemples d'affaires passées, par exemple l'affaire dite « Virus »). **Inversement, les autorités suisses attribuent les échecs de la procédure suisse dans d'autres cas à l'absence de réponse à des demandes d'entraide.** Dès lors que la réponse de l'autorité étrangère est indispensable pour déterminer de manière suffisante le crime préalable ou une partie du BC à l'étranger (pour reconstituer le *paper trail*), son absence a souvent pour conséquence le classement de la procédure pénale suisse. L'échec de l'entraide couvre également les cas de réponse tardive, soit après l'entrée en force de l'ordonnance de classement de la procédure. Même si les autorités suisses n'ont pas fourni de données quantitatives permettant de vérifier l'étendue des problèmes décrits, des exemples permettent de l'illustrer (cf. notamment Encadré 5). En réponse à ces difficultés, les autorités suisses renforcent leurs contacts avec les pays les plus pertinents pour les affaires de BC et leur coopération avec Eurojust pour développer des contacts avec des pays supplémentaires. Par exemple, entre 2012 et fin 2015, un grand nombre de collaborateurs du MPC ont effectué des déplacements à l'étranger dans le cadre de l'entraide, entre autres pour faire avancer des demandes d'entraide active. Le MPC a également donné des exemples d'affaires transnationales pour lesquelles les autorités suisses ont convenu d'une stratégie commune avec d'autres pays impliqués.

*Cohérence entre les types d'activités de BC qui font l'objet d'enquêtes et de poursuites et les menaces et le profil de risques du pays*

174. Dans le cadre de l'évaluation nationale des risques, les menaces et le profil de risques de la Suisse ont été principalement déterminés sur la base des DOS transmises au MROS (cf. Graphique 4).



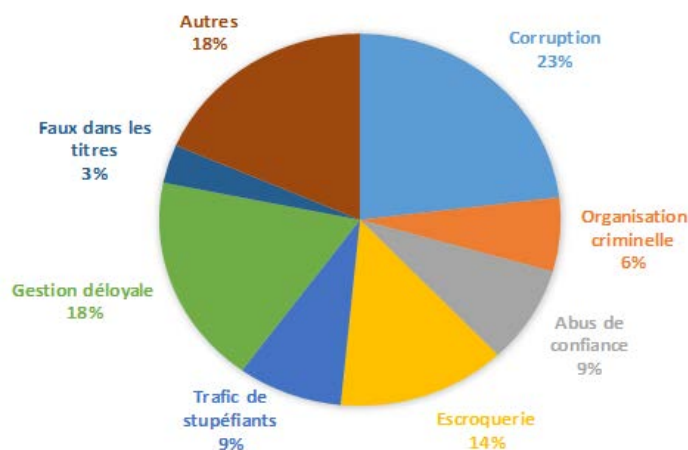
Graphique 4. **Infractions sous-jacentes présumées dans les DOS transmises au MROS entre 2006 et 2015**



Source : MROS

175. Le MPC a fourni des statistiques concernant les infractions sous-jacentes dans les affaires de BC qu'il a traitées pour la période de 2010 à 2015.

Graphique 5. **Infractions préalables au BC au niveau fédéral (2010-2015)**



Source : MPC

176. L'ensemble des données fournies indique que, même si des progrès restent à accomplir au niveau des cantons pour cibler certaines des infractions jugées à haut risque (par ex. la corruption), les poursuites sont dans l'ensemble en adéquation générale avec les risques identifiés dans le cadre de l'évaluation nationale des risques. Les délits fiscaux qualifiés n'apparaissent pas dans les statistiques disponibles à ce jour étant donné que la loi qui les a érigés en infractions sous-jacentes n'est entrée en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

177. Dans des activités bancaires identifiées comme particulièrement exposées au BC/FT en Suisse, des banquiers de gestion privée ont fait l'objet de condamnations (cf. ci-dessous, exemples de blanchiment par omission) et des banques, y compris une banque universelle, font actuellement l'objet de procédures pénales.

### *Types de cas de BC poursuivis et condamnations*

#### *Auto-blanchiment, blanchiment par un tiers et blanchiment autonome*

178. **Le blanchiment par l'auteur de l'infraction et le blanchiment par un tiers sont tous les deux poursuivis.** Parmi les ministères publics des trois cantons les plus importants du point de vue de la LBC, l'un a estimé que 90% des affaires de BC traitées comprenaient une accusation d'auto-blanchiment, dont 50% comprenaient également une accusation de blanchiment par un tiers. Un autre considère que la grande majorité des procédures sont ouvertes lorsque le blanchiment est commis par un tiers. Le troisième a estimé que 10% des procédures représentaient des affaires d'envergure, ce qui pourrait indiquer un pourcentage élevé d'auto-blanchiment. Selon les statistiques du MPC, environ un tiers des condamnations prononcées en 2015 pour BC portaient sur des cas de blanchiment par un tiers. Par ailleurs, plusieurs exemples de cas d'auto-blanchiment complexe ont été fournis.

179. **Le Tribunal fédéral a reconnu une forme particulière de blanchiment par un tiers, à savoir le blanchiment par omission.**<sup>66</sup> Cette affaire a instauré une nouvelle jurisprudence selon laquelle les obligations légales découlant de la LBA conféraient à l'intermédiaire financier une position de garant. Ainsi, en cas de doute persistant sur l'origine licite des avoirs, il doit agir rapidement et de façon adéquate pour élucider la situation. Il doit procéder sans délai aux actes nécessaires et, cas échéant, saisir l'autorité. Un banquier qui n'a pas pris les mesures nécessaires et imposées par les circonstances peut être condamné pour blanchiment par omission. En l'espèce, cinq banquiers – anciens hauts dirigeants et cadres supérieurs d'une importante banque suisse – ont été condamnés. Les peines imposées comprenaient des peines privatives de liberté avec sursis. Selon les autorités suisses, d'autres poursuites ont été engagées sur la base de cette jurisprudence.

180. **Des exemples fournis et les statistiques des cantons de Genève, du Tessin et de Zurich démontrent que, dans la majorité des cas, les autorités poursuivent le blanchiment comme infraction autonome, sans nécessairement poursuivre l'infraction sous-jacente.**<sup>67</sup> Cette approche s'applique notamment lorsque l'infraction sous-jacente échappe à la compétence de la Suisse (cf. section suivante).

#### *Blanchiment lié à des infractions sous-jacentes commises à l'étranger*

181. Comme indiqué plus haut, de nombreuses affaires de BC en Suisse concernent des infractions sous-jacentes commises à l'étranger. Dans le cas des affaires traitées par le MPC, l'infraction de

<sup>66</sup> ATF 136 IV 188 du 3 novembre 2010.

<sup>67</sup> Arrêt 6B\_91/2011 du 26 avril 2011

blanchiment comprend elle aussi des éléments d'extranéité. La Suisse a fourni plusieurs exemples de telles affaires, y compris des affaires complexes impliquant de nombreux pays et transactions.

#### Encadré 6 **Blanchiment lié à des infractions commises à l'étranger**

Cette affaire a été jugée par le Tribunal pénal fédéral, le 10 octobre 2013. Le Tribunal pénal fédéral a prononcé la condamnation de six prévenus pour les infractions de BC aggravé, d'escroquerie, de gestion déloyale qualifiée et de faux dans les titres (référence SK.2011.24). En résumé, le tribunal a retenu que les prévenus avaient soustrait des valeurs patrimoniales à hauteur de 150 000 000 USD au détriment d'une société minière tchèque par le biais d'une structure internationale mise en place depuis la Suisse et avaient parallèlement blanchi ces avoirs en Suisse, en les utilisant principalement pour l'acquisition à leur profit de la société minière en question, dont l'État tchèque détenait une importante participation. Une centaine de sociétés offshore domiciliées en Suisse, à l'Île de Man, à Chypre, au Liechtenstein, à Londres, à Guernesey, aux Îles Marshall et en République tchèque, ont été constituées pour servir d'écran aux accusés et leur permettre de commettre des actes de BC variés (transferts bancaires, achat et vente d'actions), sous couvert de contrats fictifs (notamment contrats de portage, contrats de fiducie), et portant sur des valeurs patrimoniales de plusieurs centaines de millions de francs.

Par jugement complémentaire du 29 novembre 2013, le tribunal a prononcé la confiscation et une créance compensatrice à hauteur totale de 700 millions CHF [709 millions USD/639 millions EUR] en faveur de la Confédération suisse. La procédure est, depuis juillet 2014, devant le Tribunal fédéral, qui a été saisi de plusieurs recours portant sur le montant et la validité de la confiscation.

182. De manière générale, il convient de constater que bon nombre des auteurs de BC de nature transnationale ne sont ni suisses ni domiciliés en Suisse. Cette circonstance rend plus compliquée la comparution en Suisse des prévenus tant dans les investigations que devant l'autorité de jugement. Elle a pour conséquence que la preuve des aspects subjectifs qui devraient être reprochés au prévenu (par ex. connaissance de l'origine illicite des valeurs patrimoniales) est difficile à apporter. Un jugement par défaut est néanmoins possible en Suisse (art. 366 ss CPP), pour autant que le prévenu ait eu suffisamment l'occasion de s'exprimer auparavant sur les faits qui lui sont reprochés. Les autorités suisses n'ont pas fourni de données permettant de mesurer l'étendue des difficultés rencontrées du fait de l'absence des prévenus, ni des mesures qui ont été prises en réponse (par ex. mandat de comparution à l'étranger, sauf-conduit). Elles ont par ailleurs relevé une tendance selon laquelle depuis quelques années les prévenus étrangers sont représentés par des avocats suisses et acceptent d'être entendus par les autorités suisses et en Suisse, moyennant la délivrance d'un sauf-conduit. Cette tendance contribue à renforcer le déroulement de l'enquête.

#### *Enquêtes complexes visant des réseaux sophistiqués*

183. Les données relatives aux enquêtes et poursuites démontrent des cas de succès s'agissant de l'identification et du démantèlement de réseaux sophistiqués de BC. Dans les affaires 1MBD et Petrobras, le MPC a ouvert des dizaines de procédures pour BC où l'infraction sous-jacente présumée

est la corruption à grande échelle résultant en des pertes s'élevant à l'équivalent de centaines de millions voire de milliards de francs suisses pour la Malaisie et le Brésil respectivement. Une autre enquête concerne des ressortissants de l'Ouzbékistan soupçonnés de BC relatif à des faits de corruption. Dans cette affaire, les autorités suisses ont ouvert leur propre procédure, bloqué l'équivalent de 800 millions CHF [810 millions USD/731 millions EUR], et collaboré par l'entraide judiciaire avec 19 autres pays, dont deux, les États-Unis et les Pays-Bas, ont pu prononcer respectivement une amende de 835 millions USD et une confiscation d'une valeur équivalente à 170 millions USD. Les autorités suisses ont également fourni d'autres exemples de ce type où des réseaux internationaux de BC touchant divers pays d'Europe ont été effectivement identifiés et démantelés. Les autorités suisses ont également pris part à l'enquête internationale dénoncée initialement par la FIFA relative au BC en rapport avec des soupçons de gestion déloyale et d'abus de confiance. Certains de ces dossiers impliquent l'utilisation de structures offshore particulièrement complexes.

### *Condamnations*

184. Même si les données disponibles ne permettent pas de déterminer le taux d'efficacité des poursuites, un grand nombre de condamnations pour BC a été obtenu au cours des dernières années (cf. Tableau 10).

**Tableau 10. Nombre de condamnations pour BC (art. 305<sup>bis</sup> CP) de 2010 à 2015 à l'échelle fédérale et cantonale**

Année	Nombre de condamnations
2010	243
2011	192
2012	230
2013	240
2014	300
2015	283

Source : Office fédéral de statistiques

### *Poursuites de personnes morales*

185. En 2014, deux personnes morales ont fait l'objet d'une condamnation pour BC dans deux affaires distinctes, dont une qui concernait des faits d'escroquerie et d'abus de confiance. En février 2016, dix procédures étaient en cours au sein du MPC à l'encontre de personnes morales. Parmi ces procédures, trois concernent des banques. Cinq procédures ont été ouvertes pour BC (infractions préalables : corruption d'agents publics étrangers ou escroquerie), une pour corruption d'agents publics étrangers, et quatre pour BC et corruption d'agents publics étrangers.

186. Le MPC a créé, en septembre 2015, un groupe de travail interne composé de plusieurs procureurs expérimentés dans le domaine économique et BC, et de l'entraide judiciaire, ainsi que du responsable du FFA (« Groupe 102 » en référence à l'article du CP sur la poursuite des personnes morales). Le Groupe 102 assure une unité de doctrine dans la poursuite pénale des personnes morales (aussi bien pour l'ouverture d'une instruction que son déroulement). Le groupe veille en outre à ce que les procureurs soient assistés par un supérieur hiérarchique lorsqu'ils traitent de telles affaires, en particulier si une procédure simplifiée est mise en route. C'est également un organe de contrôle qui permet d'éviter qu'une personne morale puisse obtenir une issue trop favorable qui ne serait pas conforme aux impératifs de la poursuite pénale. Bien que récent, ce groupe est de nature à renforcer l'efficacité de la poursuite des personnes morales en Suisse. Aucun appareil équivalent ne semble exister au niveau cantonal.

### *Caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions appliquées pour BC*

187. La disposition pénale qui sanctionne le BC (art. 305<sup>bis</sup> CP), prévoit une peine privative de liberté de 3 ans au plus ou une peine pécuniaire et, dans les cas graves, une peine privative de liberté de 5 ans au plus ou une peine pécuniaire (cf. annexe, R. 3). Les peines prononcées tiennent compte de la gravité de l'acte de BC, des montants blanchis, du temps écoulé entre la commission de l'infraction et le jugement, et de l'éventuelle récidive dans l'acte de BC.

188. Les condamnations peuvent être prononcées à l'issue de trois types de procédure : une mise en accusation (art. 324 ss CPP), une procédure simplifiée (art. 358 CPP), ou une ordonnance pénale (art. 352 CPP, sans intervention d'un juge). Le procureur peut rendre une ordonnance pénale (au lieu d'engager une mise en accusation) lorsque le prévenu a admis les faits ou que ceux-ci sont établis, en sachant que la peine privative de liberté imposée ne peut alors dépasser 6 mois. Certaines autorités cantonales ont indiqué que l'ordonnance pénale permettait notamment d'éviter le risque de prescription ou le prononcé de sanctions moins proportionnées et dissuasives en raison du temps écoulé. D'autres autorités précisent que ces considérations sont de moindre importance. En tout état de cause, les ordonnances pénales constituent la procédure la plus fréquente.

189. Dans la pratique, les peines imposées en matière de blanchiment comprennent des peines privatives de liberté de 2 mois à 4 ans. Cependant, selon les informations fournies, l'infraction de BC est en concours avec d'autres infractions telles que le trafic de stupéfiants, l'abus de confiance, etc. dans bien des cas et les peines sont souvent imposées eu égard à toutes les infractions prises dans leur totalité (sans que la peine pour BC puisse être isolée). Les autorités ont décrit quelques cas dans lesquels des peines avaient été prononcées à l'égard de personnes physiques et morales (cf. Encadré 7). Dans certains de ces exemples, le caractère dissuasif et proportionné des peines n'est pas établi.

### Encadré 7 Exemples de peines prononcées pour BC

#### *Exemple 1 (personne physique ; arrêt SK.2011.26) :*

Le 31 octobre 2012, le TPF a condamné une première personne pour BC aggravé et BC à 13 mois de détention (avec sursis) et une peine pécuniaire de 20 jours-amende, le jour-amende étant fixé à 100 CHF, l'exécution de la peine étant assortie d'un délai d'épreuve de 2 ans, et une seconde personne

pour BC à 16 mois de détention (avec sursis), assortie d'un délai d'épreuve de 2 ans. Il s'agissait respectivement du vice-président d'une société par laquelle il avait blanchi l'argent et d'un administrateur délégué de cette même société. Il était reproché à la première personne d'avoir blanchi en Suisse 840 404,59 USD et à la seconde personne d'avoir blanchi en Suisse 3 276 221 EUR et 242 000 USD, par voie d'auto-blanchiment.

*Exemple 2 (personne physique ; ATF 6B\_724/2012) :*

Le 24 juin 2013, le Tribunal fédéral a confirmé la condamnation à 360 jours-amende pour blanchiment aggravé d'un directeur d'une société de gestion qui avait blanchi par dol éventuel environ 15 millions EUR provenant d'un trafic de cocaïne entre le Brésil et l'Europe.

*Exemple 3 (personne morale) :*

Dans une affaire d'escroquerie de plusieurs milliards de USD, une société d'investissement a été condamnée par ordonnance pénale pour BC aggravé à une amende de 1 million CHF et à une créance compensatrice d'environ 9 millions CHF, de même qu'aux dépens. L'amende a été payée.

*Exemple 4 (personne physique ; arrêt JTCO/15/2013) :*

Dans le cadre de l'affaire dite « Virus », le Tribunal correctionnel de Genève a condamné le 20 décembre 2012 les 2 prévenus à respectivement 2 ans avec sursis et 3 ans avec sursis partiel pour BC aggravé. Près de 4 millions CHF ont également été confisqués. Il était reproché aux prévenus d'avoir blanchi l'argent d'un trafic de cannabis via des opérations de compensation entre la France, la Suisse et le Maroc.

190. Les autorités suisses affirment par ailleurs que les peines peuvent avoir des effets collatéraux qui revêtent également un caractère dissuasif, comme par exemple des effets sur la capacité des personnes concernées à ouvrir ou poursuivre des relations bancaires en Suisse ou encore à poursuivre des activités opérationnelles, ou encore des procédures administratives, notamment en matière fiscale. Cependant, les évaluateurs ne disposent que d'informations limitées pouvant étayer de telles affirmations (cf. ci-dessous, « Mise en œuvre de mesures alternatives »). Même en admettant l'existence de tels effets, il n'en demeure pas moins que leur ampleur varie considérablement selon les circonstances et qu'une peine privative de liberté plus significative doit normalement être considérée comme ayant un effet dissuasif plus important. De plus, les peines prononcées ont vocation à générer un effet dissuasif non seulement sur le prévenu mais aussi de façon plus générale, afin d'arriver à réduire autant que possible le taux de criminalité de ce genre. Par conséquent, les effets collatéraux à eux seuls ne sauraient justifier le niveau relativement bas des peines.

191. Indépendamment des cas cités, **le niveau des peines et leur caractère dissuasif ne peuvent être appréciés en l'absence de données plus complètes sur les peines prononcées en matière de BC de façon générale.**



*Mise en œuvre de mesures alternatives*

192. Dans la mesure où une condamnation pénale pour BC n'est pas possible, le MPC examine systématiquement s'il dispose des éléments de preuve suffisants pour prononcer une confiscation accessoire dans le cadre de la procédure pénale, voire une confiscation indépendante d'une procédure pénale. D'ailleurs, un des objectifs des ouvertures d'enquêtes est le prononcé immédiat de séquestres de valeurs patrimoniales en vue de leur confiscation. Conformément à la jurisprudence, dans la pratique, le niveau de preuve suffisant pour une confiscation est légèrement inférieur à celui requis pour la condamnation pour BC d'une personne physique ou morale. Le lien avec l'infraction sous-jacente doit reposer sur une vraisemblance suffisante, la démonstration des aspects subjectifs de l'infraction de BC étant moins contraignante. Cette démarche joue un rôle d'autant plus grand que la Suisse occupe une position importante sur la place financière mondiale et que de nombreux capitaux y sont déposés (voir aussi RI. 8 ci-dessous).

193. Les confiscations accessoires sont prononcées dans le cadre d'une ordonnance pénale (art. 352ss CPP), d'une ordonnance de classement (art. 319ss CPP) ou d'un jugement (art. 324ss CPP). Selon les autorités, il arrive que les ordonnances pénales ne soient pas contestées lorsque les coupables préfèrent renoncer aux montants confisqués plutôt que de continuer la procédure devant le tribunal (cf. Encadré 8 et RI. 8).

**Encadré 8 Confiscation dans une affaire où l'infraction de BC n'a pas pu être démontrée**

En juin 2008, le MPC a ouvert une procédure pénale pour BC contre SIM JUNIOR. SIM JUNIOR est le fils de SIM SENIOR, arrêté le 13 juin 2008 en Espagne par les autorités espagnoles, avec 18 autres personnes, dans le cadre d'une enquête menée par les autorités judiciaires espagnoles.

SIM SENIOR est soupçonné d'être à la tête d'une organisation criminelle étrangère et d'être impliqué dans des affaires de BC, de chantage, de meurtre, de faux dans les titres, de trafic de cobalt et tabac, de trafic d'armes et de drogue. SIM JUNIOR était soupçonné par le MPC d'avoir blanchi, notamment en Suisse, une partie des fonds acquis de manière criminelle par son père (env. 60 millions CHF), par le biais de sociétés.

Suite à ses investigations le MPC a rendu, en avril 2012, une ordonnance de classement de la procédure, l'infraction de blanchiment n'ayant pas pu être démontrée en Suisse ; une confiscation en vertu de l'art. 320 al. 2 CPP d'un montant de 2 315 165,60 USD a néanmoins été ordonnée en faveur de la Confédération.

194. Les autorités suisses ont également recours aux transactions pénales. En février 2015, une procédure a été ouverte à l'encontre d'une banque universelle pour blanchiment aggravé suite aux révélations dites « Swissleaks ». Après instruction, une transaction a eu lieu avec la banque qui a accepté de payer 40 millions CHF à titre de réparation du tort causé et de remboursement du profit réalisé. Une ordonnance de classement a été prononcée.

195. Indépendamment de toute condamnation pour BC, il n'est pas rare que des investigations en matière de BC révèlent des soupçons concernant l'élément constitutif d'infraction de l'art. 305<sup>ter</sup> CP

(défaut de vigilance en matière d'opérations financières (al. 1) et éventuel droit de communication au MROS (al. 2)). L'analyse de cet aspect s'effectue d'office par le ministère public, indépendamment de la poursuite pour BC. Au 11 mars 2016, 8 procédures engagées sur cette base étaient pendantes au sein du MPC.

3

196. Si les investigations ne révèlent pas ou pas assez d'indices concernant une infraction sous-jacente à l'étranger, ou si l'État dans lequel cette infraction sous-jacente a été commise n'a pas de coopération avec la Suisse, les autorités de poursuite pénale transmettent des informations résultant d'investigations sur le BC à l'État étranger en vertu de l'art. 67a EIMP (transmission spontanée de moyens de preuve et d'informations ; cf. RI. 2 ci-dessous). Les autorités suisses utilisent également la possibilité de faire une délégation de poursuite pénale à l'étranger. Par exemple, dans l'affaire Petrobras, la Suisse a transmis des demandes de délégation de poursuite pénale à l'attention des autorités brésiliennes.

197. De plus, dans la mesure où le MPC a connaissance, dans le cadre de ses procédures, de faits qui peuvent justifier l'ouverture d'enquêtes administratives pénales qui échappent à sa compétence, le MPC communique les faits aux autorités compétentes (autorités fiscales et FINMA, par exemple). À titre d'illustration, en 2014, le MPC a adressé 60 communications en matière de BC à d'autres autorités, telles que les autorités fiscales et la FINMA. De 2013 à 2015, l'Administration fiscale des contributions (AFC) a ouvert 12 procédures pénales sur la base de communications du MPC et des ministères publics cantonaux (dont 4 concernaient des faits de blanchiment). Certains exemples indiquent que la FINMA a également donné suite à de telles communications.

198. Les autorités suisses semblent faire usage de mesures alternatives à des condamnations. En particulier, des confiscations sont prononcées dans un certain nombre de cas sans condamnation, ce qui témoigne d'une volonté de décourager la commission du BC en privant des malfaiteurs du produit de leur criminalité.

### *Conclusion*

199. Les autorités suisses accordent une priorité aux enquêtes et aux poursuites et ont les moyens d'entreprendre des enquêtes d'envergure. En correspondance générale avec les infractions sous-jacentes jugées à haut risque, un nombre important d'enquêtes et poursuites pour BC ont été effectuées recouvrant chacun des types de BC identifiés par le GAFI et résultant en un grand nombre de condamnations. Parmi ces enquêtes et poursuites figurent de nombreux exemples de cas complexes, y compris des affaires très complexes dans le cadre desquelles les autorités ont pu identifier et démanteler des réseaux sophistiqués de BC. Toutefois les peines imposées ne semblent pas, dans bien des cas, être suffisamment proportionnées et dissuasives. **Le niveau d'efficacité atteint par la Suisse pour le Résultat immédiat 7 est significatif.**

### **Résultat immédiat 8 (Confiscation)**

*Priorité donnée à la confiscation du produit et des instruments du crime et des biens d'une valeur équivalente*

200. La saisie et la confiscation du produit et des instruments du crime et des biens d'une valeur équivalente sont une priorité des autorités rencontrées, en particulier des autorités de poursuite pénale, surtout au niveau fédéral et genevois, et des autorités compétentes en matière d'entraide judiciaire internationale.

201. **En lien avec des enquêtes ayant des aspects internationaux, les autorités de poursuite pénale recherchent systématiquement l'existence de valeurs patrimoniales associées aux infractions.** Elles conduisent des investigations dans ce but, aussi bien au début qu'au cours de la procédure. La possibilité de prononcer une future confiscation est un élément important pour décider d'ouvrir ou non une instruction. Pour les communications adressées par le MROS au MPC, ce processus est formalisé et centralisé dans le cadre des fonctions du ZAG (cf. RI. 6 et 7 ci-dessus), qui analyse les faits notamment sous l'angle de la confiscation.

202. Dès les premières mesures d'investigations, le procureur analyse ou fait analyser systématiquement, par son centre d'analyses (FFA s'agissant du MPC) ou par la police, les flux financiers afin de consolider les soupçons de BC/FT et les possibilités de saisies complémentaires et de confiscations. À ce titre, le procureur effectue des recherches d'autres valeurs patrimoniales non-détectées qui pourraient être en relation avec les faits sous enquête. Ces recherches sont effectuées tant en Suisse qu'à l'étranger par voie de commissions rogatoires.

203. **Les autorités de poursuite pénale font un large usage de la saisie ou du séquestre, afin de préserver les possibilités de confiscation future.** Les montants saisis à l'initiative du MPC sont considérables (cf. Tableau 11 ci-dessous). En outre, la valeur des fonds sous séquestre du Ministère public de Genève s'élevait à plus de 1 milliard CHF au moment de la visite sur place. Dès réception d'une DOS, le ministère public dispose d'un délai de 5 jours pour prononcer un séquestre à l'issue du blocage automatique déclenché par la transmission d'une DOS par le MROS. En l'absence d'une telle décision, le blocage des valeurs patrimoniales est levé. Alors que certaines ont regretté que le délai imparti fût trop bref, la majorité des autorités rencontrées semble considérer que ce délai est suffisant pour décider d'une mesure provisoire telle que le séquestre en attendant de confirmer les soupçons. Des tableaux de *reporting* sur la totalité des valeurs patrimoniales saisies sont établis tous les semestres.

Tableau 11. Valeurs patrimoniales séquestrées au sein du MPC (état : février 2016)

Bankable assets	5,6 milliards CHF
Cash	32 millions CHF
Immobilier	67 millions CHF
Objets de valeur	79 millions CHF
Valeurs non cotées	68 millions CHF
<b>TOTAL</b>	<b>5,846 milliards CHF [5,9 milliards USD/5,3 milliards EUR]</b>

Source : MPC

204. La priorité de la saisie est particulièrement importante lorsque l'auteur de l'infraction est à l'étranger et que seules les valeurs patrimoniales se trouvent en Suisse. Ces circonstances conduisent les autorités de poursuite pénale à concentrer et orienter leurs ressources sur la saisie puis la confiscation des valeurs patrimoniales en Suisse.

205. Deux autres mesures contribuent à priver les criminels du produit et des instruments du crime : la créance compensatrice (qui permet de confisquer des biens d'une valeur équivalente) et le renversement du fardeau de la preuve lorsqu'il s'agit de biens appartenant à une personne qui a participé ou apporté son soutien à une organisation criminelle (Encadré 9).

#### Encadré 9 Confiscation de biens présumés soumis au pouvoir de disposition d'une organisation criminelle

Sur la base d'une communication provenant du MROS, le MPC a ouvert, en mai 2011, une procédure pour BC contre une personne dénommée EXAMPLE. EXAMPLE a été condamné en Russie notamment pour organisation criminelle, corruption, meurtre et terrorisme. Son jugement est entré en force. Or, pendant la période pénale, EXAMPLE était ayant droit économique en Suisse de relations bancaires. Des mesures de séquestres ont été ordonnées sur ces relations bancaires.

Malgré les investigations conduites par le MPC, l'infraction de BC n'a pas pu être démontrée et la procédure pour BC a été classée, en mai 2012.

Cependant, dans la mesure où EXAMPLE avait fait l'objet d'un jugement exécutoire en Russie, notamment pour organisation criminelle, et que l'argent déposé sur les comptes en Suisse avait été acquis pendant la période pénale en Russie, ces avoirs étaient susceptibles de provenir de la participation de EXAMPLE à une organisation criminelle. Le MPC a ainsi ordonné la confiscation de la totalité des valeurs patrimoniales déposées sur les comptes séquestrés en Suisse, soit environ 600 000 USD, et alloué une partie de ce montant aux victimes de EXAMPLE en Russie, à titre d'indemnisation.

206. Afin de renforcer la mise en œuvre des saisies et des confiscations, le MPC dispose depuis 2011 d'une unité spécialisée composée de quatre collaborateurs : le Service « Exécution des jugements et gestion des biens ». Les tâches de ce service comprennent parmi d'autres l'exécution de la confiscation ordonnée par le tribunal ou par le MPC et la réalisation de valeurs et objets, le recouvrement des créances compensatrices allouées à la Confédération et l'encaissement des frais de procédure.

207. Certaines données ont été fournies concernant les efforts de l'AFD pour saisir ou séquestrer provisoirement l'argent non-déclaré ou faussement déclaré, mais uniquement pour l'année 2015 (cf. ci-dessous). Cependant, l'AFD n'est que subsidiairement compétente pour la confiscation de l'argent, qui relève du MP le cas échéant.

208. En résumé, **la saisie et la confiscation sont des objectifs importants pour les autorités suisses compétentes en matière de BC**. Pour le MPC, en raison de la compétence fédérale obligatoire, la plus grande part de confiscations prononcées le sont sur des faits de blanchiment. Au niveau national, la Suisse ne semble pas disposer de données permettant d'établir la proportion relative des confiscations fondées sur le BC et celles qui sont fondées sur les infractions sous-jacentes.

*Confiscation du produit et instruments du crime, et de biens d'une valeur équivalente, en lien avec des infractions sous-jacentes commises dans le pays et à l'étranger et du produit transféré vers d'autres pays*

*Confiscations sur la base du droit suisse*

209. **Les montants confisqués sont élevés** (Tableau 12).<sup>68</sup> Selon les cas, les confiscations peuvent être prononcées soit par un tribunal, soit par un procureur (par ordonnance pénale ou suite à un classement). Le MPC et les ministères publics des cantons de Genève, du Tessin et de Zurich ont fourni des statistiques pour les années 2011 à 2015. Les autorités suisses n'ont pu fournir de données chiffrées portant sur le recouvrement réel des montants en question. Cependant, les valeurs confisquées (principalement conservées sur des comptes bancaires) étant le plus souvent préalablement placées sous séquestre, leur recouvrement ne présente pas a priori de difficultés, en général, et est en adéquation dans le temps avec les décisions prononcées.

<sup>68</sup> Outre les confiscations indiquées dans le tableau, il convient de noter le prononcé d'une confiscation et d'une créance compensatrice à hauteur totale de 700 millions CHF [709 millions USD/639 millions EUR] dans l'affaire décrite dans le contexte du RI.7 (Encadré 6). Cette confiscation ayant fait l'objet d'un appel, elle n'est pas comprise dans le tableau.

Tableau 12. Confiscations de valeurs patrimoniales de 2011 à 2015, en CHF

Année	Confédération		Cantons de Genève, du Tessin et de Zurich
	Valeurs patrimoniales confisquées (y compris créances compensatrices)	Nombre d'ordonnances de confiscation, y compris restitutions	
2011	64 653 386,22	19	2 319 075
2012	32 585 577,39	14	3 194 825
2013	46 740 182,70	39	71 451 573
2014	52 132 314,00	12	387 988 724
2015	129 511 346,75	12	57 429 397
Total	<b>325 622 807,06</b> [330 millions USD/ 297 millions EUR]	<b>84</b>	<b>522 383 594</b> [529 millions USD/ 477 millions EUR]

Source : MPC et Ministères publics cantonaux (données incomplètes pour le canton du Tessin)

210. Ce tableau comprend des confiscations faites suite à des enquêtes qui ont révélé d'importants cas de corruption internationale et constituent une contribution dans la lutte mondiale contre ce fléau.

#### Encadré 10 Exemples de confiscations ayant donné lieu à des restitutions internationales

##### Exemple 1 : Condamnation pour gestion déloyale et BC

Par arrêts des 11 juillet et 27 octobre 2008 (SK.2007.12), le Tribunal pénal fédéral a condamné un avocat d'affaires suisse pour gestion déloyale et BC et prononcé des confiscations à hauteur de 1 001 583 CHF [1 014 563 USD/914 845 EUR] et des créances compensatrices à hauteur de 52 343 940 CHF [53 millions USD/48 millions EUR]. Dans ce contexte, une somme de 52 343 940 CHF a été restituée à la Russie en faveur de la société AEROFLOT, victime du dommage causé par les infractions commises en Suisse.

##### Exemple 2 : Restitution de valeurs patrimoniales à la République fédérale du Nigéria

Par ordonnance du 11 octobre 2014, le Ministère public du canton de Genève a confisqué quelque 380 millions de dollars en mains de diverses sociétés contrôlées par la famille Abacha, considérée comme une organisation criminelle. Ces fonds avaient été saisis dès 2006 au Luxembourg sur ordre de la justice genevoise.

Le rapatriement des fonds à Genève et leur confiscation ont fait suite à la conclusion, en juillet 2014,

d'un accord global entre la République fédérale du Nigeria et la famille Abacha. Cet accord prévoyait notamment le principe de la confiscation des avoirs saisis et leur allocation en faveur de la République fédérale du Nigeria. Il prévoyait également l'abandon par le République fédérale du Nigeria de sa plainte contre Abba Abacha.

L'ordonnance de confiscation prévoit entre autres que les fonds restitués à la République fédérale du Nigeria feront l'objet d'un monitoring de la Banque Mondiale, selon des modalités à mettre en place. Tant que ce monitoring ne sera pas effectif, les fonds resteront en mains de la justice genevoise.

Sur le fondement de l'article 53 du Code pénal, qui permet d'abandonner les poursuites lorsque le prévenu répare tant que faire se peut le dommage, le Ministère public a ensuite classé la procédure, en cours depuis 1999 et finalement dirigée contre le seul Abba Abacha. Ce dernier, qui a purgé 561 jours de détention provisoire entre 2004 et 2006, s'est vu refuser toute indemnité à ce titre, en raison de l'existence avérée d'une organisation criminelle.

### **Exemple 3 : Restitution de valeurs patrimoniales au Brésil**

Informé par le MROS, le MPC a ouvert en 2003 une procédure pénale contre des ressortissants brésiliens titulaires ou ayants droit économiques de différents comptes en Suisse. Plusieurs demandes d'entraide judiciaire ont été adressées aux autorités brésiliennes. Grâce aux moyens de preuves fournis par celles-ci, le MPC a pu, en 2008, clore la procédure et confisquer des avoirs pour 19,4 millions USD. La même année, les autorités brésiliennes, qui avaient elles aussi ouvert une procédure pour la même affaire (opération Anaconda), ont demandé et obtenu la restitution intégrale des avoirs confisqués.

211. Certaines valeurs patrimoniales sont confisquées à l'étranger à la demande des autorités de poursuite pénale suisses sur la base d'une procédure interne. En 2014, 13 053 573 CHF [13,2 millions USD/11,9 millions EUR] ont ainsi été saisis à l'étranger à la demande du MPC et des cantons, et 1 679 985 CHF [1,7 millions USD/1,5 millions EUR] ont été confisqués.

212. Sur la base de la confiscation indépendante, des valeurs patrimoniales peuvent être confisquées en l'absence de procédure pénale en Suisse. Par exemple, le 28 août 2015, le Ministère public genevois a confisqué de manière indépendante 950 000 USD issus d'un trafic de cocaïne en Espagne.

#### *Saisies et remises dans le cadre de l'entraide judiciaire*

**213. Outre les confiscations prononcées sur la base du droit interne, la Suisse soutient la mise en œuvre de saisies et confiscations prononcées sur la base de procédures pénales étrangères.**

214. L'article 18 de l'EIMP permet des mesures provisoires en réponse à une demande provenant d'un État étranger qui remplit les conditions prévues. Si l'autorité suisse concernée (soit cantonale ou fédérale) autorise la demande préliminaire à cet effet, elle pourra bloquer un compte provisoirement pour une période déterminée en l'attente d'une demande d'entraide complète. En pratique, cette période paraît suffisamment longue pour éviter la perte des avoirs.

215. Après qu'une demande a été reçue, le blocage ou saisie peut être maintenu pour une période prolongée tenant compte des intérêts du titulaire mais mis en balance avec ceux de l'État requérant et les obligations internationales de la Suisse. La jurisprudence indique que cette période peut dans certains cas atteindre 10 ans. Cette longue période de saisie peut avoir comme effet d'encourager les prévenus étrangers à passer des accords avec les autorités de poursuite dans ces pays permettant le transfert des fonds bloqués en Suisse vers l'État étranger. Avec l'accord de deux détenteurs de comptes, 120 millions CHF [122 millions USD/110 millions EUR] ont ainsi été pu être transférés à l'État brésilien au cours de l'affaire concernant l'entreprise Petrobras (état début 2016, 64 millions CHF depuis).<sup>69</sup> Dès lors, même lorsqu'il serait possible de prononcer une confiscation en Suisse, il est parfois jugé plus efficace d'appuyer une procédure à l'étranger visant la confiscation des mêmes avoirs.

216. Une remise de valeurs a lieu lorsqu'une confiscation est prononcée à l'étranger (cf. Tableau 13).

Tableau 13. Exemples de remise de valeurs effectuées par la Suisse en vertu de l'art 74a EIMP (2009-2014)

État requérant	Montant en CHF	Infraction	Autorité d'exécution
Luxembourg	1 100 000	Abus de confiance	MPC
Russie	8 312 557	Blanchiment	MP Bâle-Ville
USA	500 000	Escroquerie	OFJ
Philippines	4 170 000	Escroquerie	MP Genève
USA	14 761 776	Escroquerie	OFJ
Italie	3 260 000	Faillite frauduleuse	MP Tessin
USA	15 000 000	Escroquerie	OFJ
Russie	55 000 000	Escroquerie	MPC
Hollande	1 980 000	Stupéfiants	MP Schwyz
Colombie	286 000	Escroquerie	MP Genève
Allemagne	1 800	Escroquerie	MP Schwyz
Italie	840 530	Usure	MP Bâle-Ville
Slovaquie	200 000	Corruption	MP Zurich

<sup>69</sup> <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=56605>.



État requérant	Montant en CHF	Infraction	Autorité d'exécution
Luxembourg	1 000 000	Abus de confiance	MPC
Allemagne	994 960	Escroquerie	MP Genève
Allemagne	264 836	Stupéfiants	MP Zurich
Brésil	4 800 000	Escroquerie	MP Genève
Thaïlande	47 534	Escroquerie	MP Tessin
Allemagne	13 000	Escroquerie	MP Zurich
Finlande	128 800	Escroquerie	Tessin

Source : OFJ

### *Blocage préalable à une procédure pénale*

217. Dans des situations récentes de changement de pouvoir dans divers pays, la Suisse a procédé à des blocages préventifs de valeurs patrimoniales en l'absence de procédure pénale. Les blocages en question ont été imposés par ordonnance du Conseil fédéral sur la base de dispositions constitutionnelles.<sup>70</sup> Cette mesure préventive et exceptionnelle permet de geler des avoirs dans l'attente d'une éventuelle demande d'entraide formelle des pays concernés (cf. Tableau 14). En cas de demande, le blocage peut ultérieurement être remplacé par une saisie en application de l'EIMP.

Tableau 14. Valeurs patrimoniales bloquées par ordonnance du Conseil fédéral

Ordonnance	Entrée en vigueur	Montant bloqué
Ordonnance instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de la Tunisie	19 janvier 2011	60 millions USD
Ordonnance instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de la République arabe d'Égypte	2 février 2011	600 millions USD
Ordonnance instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de l'Ukraine	26 février 2014	70 millions USD

Source : DFAE

<sup>70</sup> Depuis 2015, la Loi fédérale sur la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées (adoptée le 18 décembre 2015) confère un cadre législatif explicite à ce processus et prévoit ce genre de blocage lorsque certaines conditions sont remplies.

*Confiscation relative aux mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur faisant l'objet de fausses déclarations/non déclarés ou de communications d'informations fausses*

3

218. L'AFD effectue des contrôles d'espèces aux frontières en application de l'Ordonnance sur le contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide (cf. annexe, R. 32).

Tableau 15. **Montant en espèces déclarés ou détectés à la frontière dépassant une valeur équivalente à 10 000 CHF [10 130 USD/9134 EUR]**

Année	Nombre de cas							Montant impliqué	
	Entrée	Sortie	Int. pays	Trafic routier	Trafic aérien	Trafic ferr.	Total	Total	Moyenne
2013	247	42	3	41	244	7	292	36 620 027	125 411
2014	263	23	28	70	217	27	314	30 882 373	98 351
2015	152	23	26	80	95	26	201	17 036 938	84 760

Source : AFD

219. Les renseignements disponibles sur les confiscations et sanctions imposées en rapport avec le transport transfrontalier d'espèces sont limités. L'AFD peut saisir provisoirement des liquidités en cas de soupçon de BC/FT afin de les remettre aux autorités de poursuite pénale (police, subsidiairement ministère public compétent), mais n'est pas compétente pour la confiscation en tant que telle (cf. Encadré 11). En 2014, l'AFD a saisi l'équivalent de 772 705 CHF (47 cas) dont 55 460 CHF (8 cas) ont dû être restitués à l'issue de la procédure pénale. Cependant, les autorités n'ont pas fourni de données concernant les montants qui ont été confisqués à l'issue d'une saisie. En l'absence de contrôle à la frontière entre la Suisse et le Liechtenstein, cette remarque concerne également les cas suspects constatés par l'AFD à la frontière austro-liechtensteinoise, dont la poursuite relève de la compétence des autorités de poursuite pénale du Liechtenstein (cf. annexe, R. 32).

#### Encadré 11 **Saisie de fonds à la frontière ayant mené à une saisie judiciaire et une procédure pénale pour BC**

En 2009, deux personnes à bord d'un véhicule ont été contrôlées à la douane Suisse-France : un montant de 120 000 EUR en cash a été saisi par la douane et le cas a été transmis au MPC qui a aussitôt prononcé la saisie judiciaire de cette somme dans une affaire liée au soutien à une organisation criminelle (terrorisme) ; l'affaire est toujours en cours.

220. En 2014, l'AFD a commencé à confisquer des véhicules qui avaient été modifiés afin d'y introduire des cachettes pour la drogue ou l'argent de la drogue. À la fin du mois de juin 2015, 31

véhicules avaient été ainsi confisqués. Dans 9 cas, la procédure pénale a été menée à terme et les véhicules ont été subséquemment détruits.

*Cohérence entre les résultats des confiscations et les politiques et priorités nationales en matière de LBC/FT*

221. Les exemples de confiscations décrits par les autorités concernent des infractions jugées à haut risque, notamment l'escroquerie, la gestion déloyale, la corruption. Les statistiques fournies par le MPC concernant les confiscations de BC prononcées de 2011 à 2014 à l'échelle de la Confédération révèlent un niveau satisfaisant de correspondance avec les activités de BC à haut risque, notamment pour deux infractions, la corruption (29%) et les organisations criminelles (10%).

*Conclusion*

222. Tel que démontré par le chiffre considérable des saisies, les autorités suisses considèrent la confiscation des avoirs criminels comme une importante priorité et prennent les mesures en temps utile pour arriver à cette fin. Plusieurs confiscations résultent d'enquêtes d'envergure et le total des sommes confisquées est élevé. Les saisies et confiscations sont en concordance générale avec les risques identifiés et certaines constituent des réussites notables dans la lutte mondiale contre la corruption. Toutefois, l'efficacité des confiscations relatives à des violations des règles relatives au transport transfrontalier d'espèces n'a pas été démontrée. **Le niveau d'efficacité atteint par la Suisse pour le Résultat immédiat 8 est significatif.**



## CHAPITRE 4. FINANCEMENT DU TERRORISME ET FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION

### *Conclusions principales et recommandations*

#### *Conclusions principales*

##### *Résultat immédiat 9*

- La Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste de septembre 2015 reconnaît l'importance de contrer le FT. Suite aux récents événements dans des pays voisins, les ressources fédérales consacrées à la lutte contre le terrorisme et le FT ont été renforcées (y compris au sein du MROS). Ces ressources s'ajoutent aux mécanismes de coordination existants au niveau fédéral et avec les cantons, qui permettent un échange efficace et soutenu d'informations entre les autorités compétentes concernant la lutte contre le terrorisme et, dans ce contexte, son financement.
- Le MPC prend les mesures requises pour comprendre les aspects financiers dans les enquêtes relatives au terrorisme. À ce jour, une condamnation pour financement du terrorisme a été obtenue. Par ailleurs, d'autres formes de soutien ont fait l'objet de condamnations, et un certain nombre de procédures pour participation et/ou soutien au terrorisme sont en cours.

##### *Résultat immédiat 10*

- Des montants importants ont été bloqués en application de sanctions fondées sur les Résolutions 1267 et 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU). De plus, l'ordonnance du Conseil fédéral du 4 mars 2016 sur la reprise automatique des listes de sanctions du CSNU a introduit un système efficace pour donner un effet immédiat aux désignations décidées par le comité compétent de l'ONU sur la base de la Résolution 1267.
- Les autorités fiscales et de surveillance des fondations exercent une surveillance sur l'activité de certains OBNL et l'utilisation de leurs fonds. Les autorités n'ont toutefois pas adopté d'approche ciblée sur les risques de FT et ne mènent pas d'actions de sensibilisation du secteur. Les initiatives d'autorégulation des OBNL ne comblent qu'en partie les lacunes concernant la compréhension et la gestion des risques de FT dans le secteur.

##### *Résultat immédiat 11*

- L'ordonnance du 4 mars 2016 donne un effet immédiat aux listes du CSNU relatives à la lutte contre le financement de la prolifération. Outre le contrôle et l'autorisation de produits soumis au régime du permis ou à l'obligation de déclarer, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) offre un soutien aux intermédiaires financiers et autres secteurs (industrie, service de transport, etc.) pour les sensibiliser à la menace de prolifération, et faciliter la mise en œuvre de sanctions internationales.

- 12 millions CHF [12,2 millions USD/11 millions EUR] ont été gelés en Suisse sur la base des sanctions relatives à l'Iran. Cependant, les contrôles effectués ou diligentés par les autorités de contrôle des intermédiaires financiers concernant la mise en œuvre des sanctions financières en matière de prolifération sont limités.

### **Recommandations**

#### *Enquêtes et poursuites en matière de financement du terrorisme*

- Les autorités suisses devraient s'assurer que des peines dissuasives sont obtenues surtout lorsqu'il est établi que la personne qui offre du soutien à une organisation terroriste agit avec intention et par solidarité avec l'organisation.
- Les autorités suisses devraient exploiter pleinement les possibilités d'infiltration des réseaux terroristes et de FT offerts par les modifications de la loi suisse à cet égard.
- Les autorités suisses devraient continuellement s'assurer qu'elles ont une approche vis-à-vis du terrorisme et de son financement qui est bien adaptée aux risques croissants en Europe.

#### *Mesures préventives et sanctions financières en matière de financement du terrorisme*

- Les autorités devraient intensifier la sensibilisation des OBNL aux risques de détournement à des fins de FT, éventuellement en coopération avec les initiatives privées existantes, ainsi que certains intermédiaires financiers du secteur non bancaire spécifiquement vulnérables dans ce domaine comme des petites institutions pratiquant des transferts de fonds.
- **Les autorités de surveillance des OBNL devraient déterminer les catégories d'OBNL à risque de FT et les menaces auxquelles ils sont exposés afin d'ajuster leur approche ciblée.**

#### *Sanctions financières en matière de financement de la prolifération*

- Les autorités de contrôle des intermédiaires financiers devraient renforcer les mesures pour détecter d'éventuels manquements aux obligations liées aux sanctions financières ciblées en matière de FP (cf. RI. 3, qui analyse les mesures relatives aux sanctions financières ciblées en matière de FT).

223. Les Résultats Immédiats pertinents pour ce chapitre sont RI. 9-11. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R. 5-8.

**Résultat immédiat 9 (Enquêtes et poursuites en matière de financement du terrorisme)**

*Types d'activités de FT poursuivis et condamnations ; cohérence avec le profil de risques du pays*

*Profil de risques de FT en Suisse*

224. Selon l'évaluation nationale des risques, les menaces potentielles de financement du terrorisme pour la Suisse se présentent sous deux formes principales : d'une part, la collecte de fonds et autres valeurs patrimoniales auprès de personnes résidentes pour financer des activités terroristes, et, d'autre part, l'utilisation du secteur financier pour réunir des valeurs patrimoniales provenant de différentes sources à l'étranger, dans le but de les retransmettre à des destinataires à l'étranger qui les utiliseront pour des activités pouvant servir des buts terroristes. À cet égard, la menace potentielle de financement du terrorisme porte principalement sur le financement d'activités terroristes à l'étranger, en utilisant le secteur financier en Suisse comme véhicule de transit.

225. S'agissant du terrorisme « djihadiste », les autorités suisses ont identifié trois typologies principales présentes en Suisse (bien que d'une ampleur limitée) : les personnes se rendant dans des zones de conflit pour participer aux activités d'organisations terroristes (« voyageurs djihadistes »), les personnes soutenant des organisations terroristes sur Internet (notamment par l'apologie du djihad), et les réseaux terroristes liés notamment au recrutement et au départ de djihadistes.

226. Lors de la visite sur place, les autorités suisses ont fait valoir que la façon dont est distribuée la population suisse (petites communautés où les gens se connaissent) fait que la Suisse n'a pas les mêmes vulnérabilités qui pourraient exister dans d'autres pays.

*Enquêtes et poursuites*

227. **Les autorités suisses ont engagé des poursuites en réponse à l'augmentation du nombre de voyageurs djihadistes.** Le MPC ouvre une instruction pénale (en vertu de l'art. 2 al. 3 de la loi interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015) dès que le départ ou le séjour d'un candidat au djihad dans une zone de conflit est confirmé. Plus d'une vingtaine de procédures pénales sont en cours et le MROS a intensifié la transmission d'informations spontanées dans le domaine de la lutte contre le FT, notamment avec son homologue français, après les attentats de Paris en novembre 2015. Outre les mandats donnés à la Police judiciaire fédérale (PJF), le MPC communique chaque ouverture d'enquête au MROS, qui, le cas échéant, fait des connexions avec d'éventuelles communications de soupçon et transmet spontanément ces informations à ses homologues étrangers.

228. Les autorités suisses ont fait état de plusieurs affaires de financement d'organisations terroristes à l'étranger, qui illustrent les principales menaces de terrorisme identifiées dans l'évaluation nationale des risques :

- Une enquête en cours concernant l'organisation *Liberation Tigers of Tamil Eelam LTTE*. Cette enquête porte sur la collecte, la circulation et l'utilisation de fonds. La collecte reposait notamment sur l'obtention frauduleuse de crédits à la consommation. Ces faits sont poursuivis

sous l'angle de l'escroquerie et du BC et subsidiairement sous l'angle du soutien à une organisation criminelle.

- Une enquête concernant la collecte, la circulation (*hawala*) et l'utilisation des fonds à destination de la corne de l'Afrique. Cette enquête reposait initialement sur des accusations de FT. Même si l'auteur des transactions financières a pu être identifié, il n'a pas pu être établi que les fonds étaient destinés à une organisation terroriste.
- Une enquête ouverte sur la base de la nouvelle loi interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique ». Cette enquête (actuellement en cours) vise la collecte, la circulation et l'utilisation des fonds soupçonnés de soutenir des « *foreign fighters* ».
- Une enquête qui avait été ouverte entre autres pour financement du terrorisme dans laquelle le financement du terrorisme a été jugé subsidiaire au soutien financier à une organisation criminelle<sup>71</sup>. Le financement dans cette enquête concernait le système *hawala*.

229. Une condamnation pour FT a été obtenue à ce jour (cf. ci-dessous Encadré 14). Quelques enquêtes sont en cours pour des faits pouvant être qualifiés de FT, même si les individus concernés peuvent parfois être poursuivis sur d'autres bases que le FT (articles 260<sup>quinquies</sup> et 260<sup>ter</sup> CP). Les enquêtes et poursuites entreprises correspondent de façon générale aux risques identifiés.

### *Identification d'affaires de FT et enquêtes*

#### *Détection d'affaires de FT*

230. Les procédures pénales liées au terrorisme ou FT ouvertes par le MPC (34 en 2014) sont identifiées soit par des intermédiaires financiers qui dénoncent leurs soupçons au MROS (2 en 2014), soit par la surveillance effectuée par le SRC ou par la police dans le cadre d'enquêtes préliminaires (31 en 2014), soit sur la base de demandes d'entraide de l'étranger (1 en 2014).

231. Entre 2005 et 2014, un total de 130 relations d'affaires suspectes ont été signalées. Ainsi, le MROS reçoit en moyenne environ treize communications pour soupçon de FT par année. La valeur médiane des montants concernés se situe autour de 250 CHF [253 USD/228 EUR], montant qui reflète les ressources financières peu élevées que requièrent en général les actes de FT.

<sup>71</sup> Tribunal pénal fédéral SK.2013.39.



Tableau 16. Statut des communications de soupçons transmises par le MROS en lien avec le FT entre 2005 et 2014

<b>Non-entrée en matière</b>	<b>38</b>
<b>Pendant</b>	42
<b>Classement</b>	9
<b>Suspension</b>	11
<b>Jugement</b>	1
<b>Total</b>	101
<b>Communications non transmises</b>	29

Source : MROS

4

232. Un aspect essentiel du travail du MROS dans ce domaine est la collaboration internationale. Dès qu'il y a des éléments d'extranéité, le MROS s'adresse aux homologues étrangers concernés, y compris par le biais de la communication spontanée d'informations. En effet, si les personnes impliquées dans les transactions suspectes sont domiciliées à l'étranger ou ont fui, la communication de ces informations peut rendre possible leur arrestation, puis leur poursuite en Suisse ou à l'étranger. Un tel cas s'est par exemple produit en 2015 (cf. Encadré 12).

#### Encadré 12 Communication spontanée à l'étranger suivie de poursuites en Suisse

En été 2015, le MROS a reçu une communication concernant une jeune personne qui, 24 heures auparavant, avait quitté son domicile en Suisse. Alertée par les parents, la banque a remarqué que deux retraits avaient été effectués entre-temps : d'abord à Paris et ensuite à Londres. Dans l'heure qui a suivi la réception de la communication, le MROS a averti les CRF française et anglaise, ainsi que le service de renseignement, la PJF et le MPC. Grâce à l'étroite collaboration entre le MROS et son homologue anglais, la jeune personne a été arrêtée cinq heures plus tard dans une gare à Londres. Elle a été rapatriée en Suisse dans les heures qui ont suivi et poursuivie en vertu de la loi Al-Qaida par un tribunal cantonal des mineurs.

233. La plupart des cas liés au terrorisme sont fondés sur des rapports du SRC et de la PJF, qui coopère avec les autorités étrangères (notamment par le « *Police Working Group on Terrorism* »). La coopération entre le MPC et le SRC a été renforcée au cours des dernières années et semble produire des résultats satisfaisants. Depuis la signature d'un protocole d'accord, le SRC peut fournir au MPC tant des informations confidentielles que des informations dans des rapports officiels, utilisables dans les procédures judiciaires (cf. Encadré 13). L'utilisation de rapports du SRC dans des procédures judiciaires et la protection des sources ont été validées par le TPF et le TF.

Encadré 13 **Collaboration entre le SRC et le MPC / la PJF**

Un rapport officiel du Service d'analyse et de prévention (SAP, devenu entretemps le SRC) du 17 décembre 2007 a éveillé le soupçon initial à l'encontre de deux ressortissants irakiens auxquels on reprochait notamment d'avoir fourni un appui au réseau terroriste Al Qaïda en exploitant depuis Bâle une plateforme Internet aux contenus terroristes. La défense a fait valoir que la procédure pénale avait été ouverte en l'absence de tout fait avéré, sur la seule base du rapport en question, et que par conséquent, les informations qu'il contenait ne pouvaient en aucun cas être exploitées, pas plus que les preuves réunies par la suite.

Le TPF n'a pas suivi cette argumentation (cf. arrêt du 2 mai 2014), déclarant en substance que le rapport du SAP était un résumé d'informations émanant d'un service officiel chargé des relations avec l'étranger dans le but d'obtenir des informations au service de la sûreté intérieure et extérieure. Ces informations justifiaient pour le MPC le soupçon suffisant d'organisation criminelle. S'agissant d'un rapport officiel suisse, on doit présumer que les informations qu'il contient ont été obtenues de manière licite. Aucun indice ne permet de penser que le SAP se soit procuré les informations de manière illicite. Le MPC pouvait donc, et devait même de par la loi, ouvrir une enquête de police judiciaire et mener les investigations nécessaires. L'accusation est dès lors fondée et les preuves réunies sur cette base sont exploitables sauf prescription contraire dans le cas particulier. Le raisonnement du TPF a été validé par le TF le 27 janvier 2016.

234. En outre, des rencontres opérationnelles entre la PJF, le MPC et le SRC se tiennent chaque semaine. Des informations sur les cas en cours ou nouveaux y sont échangées. Cette communication constitue un outil efficace dans la mesure où elle permet des échanges sur des affaires à tous les stades de l'enquête, même avant l'ouverture d'une procédure pénale. Le SRC adresse également des rapports de situation hebdomadaires au MPC.

235. Tel qu'il est noté dans l'annexe de la CT (R. 5), l'art. 260<sup>quinquies</sup> du code pénal et, dans une moindre mesure, l'art. 260<sup>ter</sup>, exigent un lien entre le financement et un acte ou une activité terroriste potentiel(le) dans les cas qui ne sont pas couverts par la Loi interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique ». Les tribunaux suisses ont adopté une interprétation assez large de ce lien dans le contexte de l'article 260<sup>ter</sup> (cf. arrêt SK.2007.4 du Tribunal pénal fédéral). Pour l'art. 260<sup>quinquies</sup>, cette exigence est plus stricte vu le libellé, qui fait expressément référence au financement d'un acte de terrorisme. Jusqu'ici cela ne semble pas avoir eu de conséquence en pratique, mais si des cas de « loups solitaires » n'ayant aucun rapport avec les organisations « Al-Qaïda » et « État islamique » devaient se manifester, la possibilité de poursuites fondées sur leur financement serait limitée dans l'hypothèse (assez rare) où un lien avec un acte concret ne pourrait être établi.

*Enquêtes et poursuites*

236. La lutte contre le terrorisme et le FT a en général un aspect international et relève donc de la compétence fédérale. Cependant les policiers au niveau cantonal sont plus nombreux que ceux de la PJF et sont présents sur l'ensemble du territoire. Il leur appartient donc d'assurer une certaine

diligence au niveau local. La coopération fédérale avec les cantons est facilitée par un réseau de points de contact cantonaux.

237. Le MPC comprend une unité spécialisée dans la lutte contre le terrorisme composée de 5 membres (2 greffiers, 2 procureurs assistants et 1 procureur fédéral). Cette unité spécialisée peut être renforcée en cas de besoin de ressources par l'engagement des autres collaborateurs de la division à laquelle elle est rattachée, jusqu'à un effectif total de 32 collaborateurs (greffiers, procureurs assistants et procureurs compris). Cette unité dispose du soutien de spécialistes notamment d'un collaborateur scientifique spécialiste du monde arabe, et du FFA en matière d'analyse financière.

238. Trois commissariats de la Police judiciaire fédérale (PJJF) enquêtent dans le domaine du terrorisme sous la direction du MPC (36 collaborateurs / état en mars 2015). Deux de ces commissariats appuient les poursuites des affaires de terrorisme au stade de l'instruction et un troisième, pluridisciplinaire (policiers, analystes, spécialistes en informatique) est principalement amené à générer de nouvelles affaires. Chaque ouverture d'enquête fait l'objet d'une concertation entre le MPC et la PJJF. La stratégie ainsi que la priorisation des opérations sont réexaminées régulièrement.

239. Au 11 mars 2016, le MPC conduisait 41 procédures (36 instructions et 5 investigations préliminaires) pour participation et/ou soutien à une organisation criminelle (art. 260<sup>ter</sup> CP) en lien avec le terrorisme, dont environ 50% sont également ouvertes pour soutien à un groupe visé par la Loi interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » (art. 2, al. 1 et 2). Le MPC constate que le FT représente environ un tiers des enquêtes pour terrorisme. La plus grande partie des affaires liées au terrorisme, de manière générale, concernent la propagande en faveur des organisations terroristes et le soutien à celles-ci, notamment par le biais des voyageurs du djihad.

Tableau 17. **Procédures en cours au 11 mars 2016 en lien avec le terrorisme ou le FT**

Typologie	Nombre d'affaires	Nombre de prévenus
Réseaux djihadistes structurés	14	21
Propagande et apologie sur internet	23	25
Voyageurs du djihad	14	19
Financement	6	20
Enlèvements	1	(0) inconnu
Attentats	1	0

Source : MPC

240. Selon les autorités suisses, l'identification du rôle spécifique joué par les personnes qui financent le terrorisme dépend de plusieurs facteurs (par ex. mode de financement, organisation soutenue). Si ces personnes sont domiciliées en Suisse, les chances sont plus grandes que leur rôle

spécifique puisse être identifié. Les auteurs des transactions financières ont pu être identifiés dans les quatre affaires décrites plus haut (para. 228).

241. Lors de la visite sur place, les autorités suisses ont mentionné que depuis deux ans, la loi suisse a changé pour permettre l'infiltration d'organisations terroristes par les agences publiques concernées (art. 285a ss), mais la pleine exploitation de cette méthode d'enquête reste à faire.

4

#### *Entraide judiciaire internationale*

242. La Suisse a reçu un certain nombre de demandes d'entraide en matière de terrorisme et de FT : 4 en 2011, 13 en 2012, 11 en 2013, et 24 en 2014 (source : OFJ).<sup>72</sup> Cinq des demandes d'entraide visaient le FT et provenaient respectivement de l'Allemagne et de la Turquie (2011), des Pays-Bas et des États-Unis (2012) et du Danemark (2013). Toutes ont été exécutées sauf une dont l'exécution est en cours.

243. Le MPC entretient des contacts étroits avec les pays concernés par cette matière. A titre, d'exemple, un accord a été conclu avec les États-Unis en 2006 afin de faciliter l'échange d'informations et l'entraide. Il permet notamment d'inclure des enquêteurs américains dans des équipes communes d'enquête. Cet accord a été mis en œuvre en 2015 dans le cadre de la procédure du MPC contre une cellule terroriste en Suisse.<sup>73</sup> L'exemple le plus récent de coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme est l'arrestation de 13 radicaux islamiques présumés en coordination avec plusieurs États européens, l'Union Européenne (UE) et Eurojust, au cours de laquelle la Suisse a effectué une perquisition chez un des suspects. Cette affaire n'impliquait pas de faits de FT.

#### *Coopération sur le plan national*

244. Outre la coopération entre les autorités de poursuite, la lutte contre le FT fait également l'objet d'une coopération avec d'autres autorités, notamment le Secrétariat d'État aux migrations (échange d'informations sur des personnes susceptibles d'être les auteurs d'infractions), le Département fédéral des affaires étrangères (échanges d'informations réguliers portant notamment sur la transposition de la réglementation internationale en droit suisse), et les autorités fiscales (par ex. demande de déclaration d'impôt lorsqu'il s'agit d'une société soupçonnée de FT ou de soutien à une organisation criminelle). L'adoption de l'ordonnance sur le contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide de 2009 permet par ailleurs aux autorités douanières de jouer un rôle potentiellement plus important dans la lutte contre le FT. Ainsi, la saisie à la douane franco-suisse d'un montant important soupçonné d'être lié au FT (cf. RI. 8, Encadré 11) a été communiquée immédiatement à la PJJ qui, ayant entretemps obtenu un mandat du MPC (qui a aussi

<sup>72</sup> L'OFJ n'a enregistré les demandes sous « terrorisme » que depuis le 12.01.2012 et les demandes sous « financement du terrorisme » que depuis le 29.07.2011. A noter que plusieurs affaires concernent plus d'une infraction. Seule une infraction (la plus grave) est prise en compte dans la statistique en question.

<sup>73</sup> Selon les autorités suisses, cette affaire a abouti à la condamnation des accusés pour participation ou soutien à l'organisation Etat Islamique. L'arrêt n'a pas pu être consulté.

immédiatement ouvert une enquête), a interrogé la personne concernée deux heures après le blocage par l'AFD.

245. Depuis 2014, la Task force TETRA (pour Terrorist TRAvellers) coordonne l'action des différentes autorités impliquées dans la lutte contre le terrorisme et son financement, y compris le MROS. Un sous-groupe opérationnel de TETRA traite des dossiers en cours et des échanges d'informations presque quotidiens ont lieu entre ses membres. Quelque 70 cas d'activités terroristes présumées étaient en cours d'évaluation au moment de la visite sur place.

#### *Intégration des enquêtes relatives au FT dans les stratégies et enquêtes nationales de lutte contre le terrorisme*

246. La Stratégie de la Suisse pour la lutte contre le terrorisme adoptée en septembre 2015 a notamment pour but exprès d'empêcher le FT à partir du territoire suisse.

247. Selon le MPC, le volet financement est pris en compte dès le début dans chaque enquête en matière de terrorisme. En cas de voyage vers une zone de conflit, par exemple, les autorités ont recours à la reddition bancaire (en demandant à consulter l'état des comptes du voyageur) pour déterminer les sources du financement. Dans un cas, il a été constaté qu'une personne avait souscrit un crédit de 10 000 CHF pour financer son voyage. Cependant, compte tenu du coût limité des voyages (de l'ordre de 300 CHF selon les autorités), la majorité des affaires révèlent un autofinancement ou un financement par le biais des réseaux sociaux.

248. Puisque les renseignements fournis ne permettent pas de distinguer entre les enquêtes/procédures pour faits de terrorisme et pour FT, il est difficile de déterminer si les activités des diverses agences relatives au FT sont bien intégrées dans une stratégie plus générale en ce qui concerne le terrorisme. Rien ne permet de conclure que les activités de la police et des MP relatives au FT ont permis la désignation d'un groupe terroriste, mais un petit nombre de réseaux de soutien au terrorisme a été découvert et des actions pénales entreprises en conséquence.

#### *Caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions appliquées pour FT*

249. La peine encourue en matière de FT est de cinq ans (cf. annexe, R. 5). Cependant, une seule condamnation ayant été prononcée pour FT (cf. Encadré 3), le caractère proportionné et dissuasif des peines imposées ne peut pas être apprécié de façon générale. Par ailleurs, il est noté qu'une des personnes condamnées dans l'affaire décrite ci-dessous agissait par conviction en faveur des objectifs terroristes visés par l'organisation qu'elle soutenait. Sous cet angle, des peines avec sursis ne semblent pas dissuasives.

#### **Encadré 14 Peine prononcée pour financement du terrorisme**

Par arrêt du 21 juin 2007 (SK.2007.4), le Tribunal pénal fédéral a condamné X pour soutien à une organisation criminelle, provocation publique au crime ou à la violence, représentation de la violence et pour avoir fourni des indications pour fabriquer, dissimuler ou transporter des explosifs ou des gaz toxiques, et Y pour soutien à une organisation criminelle et complicité de représentation

de la violence.

X a été condamné à une peine privative de liberté de 24 mois, dont six mois fermes et 18 mois avec sursis, le délai d'épreuve étant fixé à trois ans, sous déduction de 22 jours de détention préventive. Y a été condamnée à une peine privative de liberté de six mois, sous déduction de dix jours de détention préventive.

4

Les investigations du MPC, initiées en 2004, ont porté sur la création par X de sites internet d'information islamique, principalement arabophones, et de forums de discussions ; Y, épouse de X, était l'administratrice de l'un de ces sites.

Ces sites comprenaient notamment des messages de revendication de prises d'otages, d'attentats et de menaces, postés pour l'essentiel par des organisations proches de la mouvance Al-Qaïda, ainsi que des messages de nature islamiste, des images de torture et de mises à mort d'êtres humains et permettaient également aux participants aux forums de discussions d'échanger des renseignements concernant notamment la technique de combat et la confection d'explosifs.

*Mise en œuvre de mesures alternatives pour interrompre le FT lorsqu'aucune condamnation ne peut être obtenue*

250. Les autorités suisses ont donné des exemples de mesures alternatives prononcées à l'encontre de personnes accusées de soutien à une organisation terroriste (plutôt que FT stricto sensu).

251. En vertu de l'art. 48 de la loi sur la nationalité, la citoyenneté peut être retirée à un binational si sa conduite porte une atteinte grave aux intérêts ou au renom de la Suisse. Cette disposition n'a jamais été appliquée à ce jour, mais le Secrétariat d'État aux migrations a ouvert une procédure de retrait de la nationalité contre une personne suspectée d'avoir rejoint une organisation terroriste en Syrie.

252. Une enquête pour soutien à une organisation criminelle liée au terrorisme a été ouverte par le MPC en 2012 contre une personne réfugiée et bénéficiant de l'asile en Suisse. Le prévenu s'est rendu à l'étranger pour combattre aux côtés d'un groupe terroriste. Les autorités suisses ont ensuite rendu une décision lui interdisant de pénétrer sur le territoire suisse, lui ont retiré la qualité de réfugié et l'asile.

253. Enfin, les autorités ont cité l'exemple d'une personne qui a été interceptée alors qu'elle se rendait dans une zone de conflit. En raison de l'absence de contacts avec une organisation terroriste, la personne n'a pas été traduite en justice, mais a été placée dans un programme de déradicalisation.

### *Conclusion*

254. Dans le cadre des enquêtes pour terrorisme, les autorités suisses accordent une priorité au FT. Bien qu'une seule condamnation ait été obtenue à ce jour pour FT au moyen de soutien matériel, un bon nombre d'enquêtes et de procédures sont en cours. Les effectifs nécessaires existent et sont déployés à cette fin. La peine imposée pour l'unique condamnation pour FT n'a pas le caractère proportionné et dissuasif auquel on doit s'attendre. **Le niveau d'efficacité atteint par la Suisse pour le Résultat immédiat 9 est significatif.**

### **Résultat immédiat 10 (Mesures préventives et sanctions financières en matière de financement du terrorisme)**

#### *Mise en œuvre sans délai des sanctions financières ciblées pertinentes*

255. **La Suisse dispose d'un système efficace pour mettre en œuvre les sanctions financières ciblées décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies sur la base de la RCSNU 1267 et des résolutions subséquentes.** Conformément à l'ordonnance du Conseil fédéral du 4 mars 2016 sur la reprise automatique des listes de sanctions du CSNU, toute désignation effectuée par le Comité responsable a un effet immédiat en Suisse. Comme l'illustre un communiqué relatif à une désignation adoptée le 28 mars 2016, cette ordonnance supprime le délai qui avait été constaté par le passé pour transposer certaines désignations en droit interne.<sup>74</sup> Nonobstant l'application directe des listes du CSNU, le SECO continue de maintenir sur son site Internet, à titre informatif, une base de données comprenant toutes les entités et personnes désignées sur la base de la RCSNU 1267 et des résolutions subséquentes.

256. **La Suisse a mis en œuvre des listes étrangères adoptées sur la base de la RCSNU 1373 (Executive Order 13224 du Président des États-Unis et OFAC) et gelé des avoirs en conséquence** (cf. ci-dessous Tableau 18). Un nouveau système, reposant sur le sous-groupe « Listes » du GCBF, a par ailleurs été mis en place pour permettre une mise en œuvre plus rapide de listes étrangères (cf. annexe, R. 6). Cependant, ce système n'ayant pas été utilisé à ce jour, son efficacité n'a pu être vérifiée. De plus, l'efficacité du système est susceptible d'être amoindrie par les règles applicables au blocage des avoirs des personnes visées par les sanctions, et notamment la nécessité de prononcer un séquestre pour prolonger un blocage d'avoirs au-delà de 5 jours (art. 10 al. 2 LBA). Le blocage peut avoir l'effet d'aviser la personne concernée du fait qu'elle fait l'objet d'une suspicion et, si une décision est prise par la suite de ne pas ordonner le séquestre, il peut en résulter la disparition des fonds avant que le pays auteur de la désignation fournisse des éléments supplémentaires.

257. À ce jour, la Suisse n'a ni proposé de désignation sur la base de la RCSNU 1267 et des résolutions subséquentes, ni effectué de désignation sur la base de la RCSNU 1373.

258. Cf. ci-dessous Chapitre 5 concernant la mise en œuvre des listes par les intermédiaires financiers, qui présente des insuffisances.

#### *Approche ciblée, actions de sensibilisation et surveillance vis-à-vis des OBNL qui présentent un risque d'utilisation par des terroristes*

259. Alors que les risques de radicalisation (et, le cas échéant, les flux financiers liés) donnent lieu à une surveillance renforcée, en particulier par le Service de renseignement de la Confédération (SRC), les autorités n'ont détecté qu'un faible nombre de cas d'utilisation des OBNL à des fins de FT. Selon le Rapport sur l'évaluation nationale des risques, l'analyse des DOS transmises au MROS

<sup>74</sup> Secrétariat d'Etat à l'économie SECO (2016), *Sanctions: Ordonnance instituant des mesures à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe «Al-Qaïda» ou aux Taliban*, <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-61150.html>

indique que des OBNL sont impliqués dans 17,4 % des DOS concernant le FT.<sup>75</sup> Le Rapport précise que le nombre d'OBNL concernés est restreint. Dans les informations supplémentaires fournies aux évaluateurs, les autorités indiquent par ailleurs que leurs connaissances sur l'utilisation abusive d'OBNL à des fins criminelles et de FT, ainsi que sur les modes opératoires, sont « relativement modestes » en raison du faible nombre de procédures en lien avec le BC/FT.

4

260. Selon leur forme juridique et leur statut fiscal, certains OBNL sont soumis à une surveillance par les autorités fiscales et/ou les autorités de surveillance des fondations (cf. Annexe, R. 8). Cette surveillance vise en premier lieu à vérifier si les fonds des OBNL sont affectés aux buts prévus dans les statuts. Selon les autorités suisses, cette surveillance permet ainsi de détecter certaines activités potentielles de FT. À défaut de disposer d'un nombre suffisamment important de cas d'abus permettant d'identifier des catégories d'OBNL à risque, les autorités suisses ont mis en œuvre une approche ciblée se basant soit sur des soupçons de FT (notamment sur la base d'informations du SRC) soit sur une grille de risques fondée sur des typologies internationales. Cependant, les autorités fiscales et de surveillance des fondations rencontrées sur place n'ont pas donné d'exemples permettant de conclure que cette approche a réduit les risques de FT ou mené à la détection d'abus dans le secteur des OBNL.

261. Les autorités suisses n'ont pas mené d'actions de sensibilisation et de formation du secteur aux risques de FT. Certains organismes d'autorégulation effectuent un important travail de contrôle, de sensibilisation et de formation du secteur des OBNL, notamment par le biais de certifications (par ex. certification *ZEW*) et de dissémination de bonnes pratiques (*Swiss Foundation Code*). Cependant, ces initiatives revêtent un caractère facultatif. De plus, les organismes d'autorégulation ne comptent pas d'affiliés parmi les petites structures d'OBNL à caractère religieux, qui pourraient être particulièrement exposés aux risques de FT.

#### *Privation des biens et des instruments liés aux activités de FT*

262. Des montants importants ont été bloqués en lien avec la lutte contre le FT, initialement sur la base de la RCSNU 1267, puis sur d'autres bases légales.

263. À l'heure actuelle, seul un compte avec un solde d'environ 150 000 CHF [151 944 USD/137 010 EUR] reste bloqué sur la base de la RCSNU 1267 et suivantes. Par le passé, les montants gelés sur la base de la RCSNU 1267 et suivantes étaient nettement plus élevés (jusqu'à 34 millions CHF en 2002). Ces avoirs ont cependant été libérés dans leur quasi-totalité soit pour des dépenses autorisées conformément à la RCSNU 1452, soit à la suite de radiation de noms par le Comité compétent des Nations Unies. Selon les autorités suisses, il est hautement improbable que des personnes ou entités listées par le Comité 1267/1989 ou le Comité 1988 disposent aujourd'hui encore d'avoirs ou de ressources économiques non gelés en Suisse.

264. Outre les sanctions liées à la RCSNU 1267, les statistiques du MROS concernant les DOS reçues (cf. Tableau 18) indiquent que de nombreux blocages ont été imposés sur la base de la LBA, c'est-à-dire soit sur la base de soupçons détectés par les intermédiaires financiers, soit sur la base de listes

<sup>75</sup> Cf. RI. 9 («Détection d'affaires de FT») concernant le nombre de DOS transmises au MROS en lien avec le FT.



étrangères fondées sur la RCSNU 1373 (en particulier *Executive Order* 13224 du Président des États-Unis et OFAC).

Tableau 18. **Nombre d'annonce et montants gelés en application des articles 9 et 10 LBA en lien avec le FT**

	Nombre de DOS FT total	Montant communiqué (CHF)	Montant gelé (DOS selon l'art. 9 LBA ; CHF)
<b>2005</b>	20	45 650 766,70	38 414 046,70
<b>2006</b>	8	16 931 361,63	16 929 737,55
<b>2007</b>	6	232 815,04	232 815,04
<b>2008</b>	9	1 058 008,40	1 037 905,40
<b>2009</b>	7	9 458,84	972,19
<b>2010</b>	4	23 098 233,85	23 098 233,85
<b>2011</b>	10	151 592,84	7 582,95
<b>2012</b>	15	7 468 722,50	23 958,00
<b>2013</b>	33	449 771,68	425 134,68
<b>2014</b>	9	1 038 170,97	1 032 786,30

Source : MROS

265. Outre les blocages administratifs fondés sur les RCSNU pertinentes, les fonds servant au FT peuvent être séquestrés, voire confisqués, dans le cadre de procédures pénales. Ainsi, dans le cadre des 23 procédures pénales liées au terrorisme en cours en novembre 2015, le MPC a mis sous séquestre un montant total de 120 000 EUR. Les autorités n'ont pas présenté de données sur les confiscations en lien avec des organisations terroristes.

#### *Cohérence des mesures avec le profil de risques global de FT*

266. Selon la stratégie pour la lutte antiterroriste, l'objectif de la Suisse est d'empêcher « tout financement du terrorisme, notamment en évitant que sa place financière soit utilisée pour des transactions ou des placements, ou encore pour l'accumulation et la gestion de fonds à des fins terroristes » Il s'agit donc d'éviter non seulement que la Suisse soit visée par des actes terroristes, mais aussi qu'elle puisse être utilisée comme base arrière pour un soutien financier et logistique au terrorisme.

267. Du point de vue du FT, les menaces potentielles pour la Suisse se présentent sous deux formes principales : d'une part la collecte de fonds auprès de personnes résidentes, et d'autre part l'utilisation du secteur financier dans le but de transmettre des fonds liés au terrorisme. Le risque de collecte de fonds exige une sensibilisation renforcée du secteur des OBNL (cf. ci-dessus). La mise en

œuvre des sanctions financières ciblées en matière de FT permet quant à elle d'agir sur les risques liés à la transmission de fonds. La maîtrise de ces risques exigerait aussi un examen approfondi des risques liés aux modes alternatifs de transmission de fonds, tels que des systèmes non déclarés de *hawala* (cf. RI.1).

4

### *Conclusion*

268. La reprise automatique des listes de sanctions du CSNU et les montants importants bloqués en Suisse en application des sanctions financières ciblées démontrent un système efficace. Malgré ces points forts, la sensibilisation concernant les risques de FT relatifs au secteur des OBNL doit être améliorée. **Le niveau d'efficacité atteint par la Suisse pour le Résultat immédiat 10 est significatif.**

### ***Résultat immédiat 11 (Sanctions financières en matière de financement de la prolifération)***

#### *Mise en œuvre sans délai des sanctions financières ciblées pertinentes*

269. **La Suisse dispose d'un système efficace pour mettre en œuvre sans délai les sanctions financières ciblées décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies en matière de lutte contre le financement de la prolifération.** Comme indiqué plus haut (cf. RI. 10), toute désignation effectuée par le CSNU a un effet immédiat en Suisse, c'est-à-dire que l'obligation de blocage s'impose aux intermédiaires financiers dès la modification de la liste onusienne sans qu'une transposition soit nécessaire.

#### *Identification des fonds ou autres biens de personnes et entités désignées ; mesures prises à l'égard de ces personnes et entités*

270. Le SECO a reçu plusieurs déclarations d'intermédiaires financiers concernant des avoirs gelés sur la base de l'Ordonnance instituant des mesures à l'encontre de l'Iran (O-Iran). Environ 12 millions CHF [12,2 millions USD/11 millions EUR] étaient ainsi gelés au 15 novembre 2015. La quasi-totalité des personnes et entités concernées ne sont pas désignées par le CSNU mais ont été sanctionnées de manière autonome par la Suisse (par la reprise des sanctions de l'UE). Le SECO n'a reçu aucune déclaration concernant des avoirs gelés sur la base de l'Ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la Corée du Nord (O-RPDC), ce qui, selon les autorités suisses, indique que les entités et personnes désignées dans cette ordonnance ne disposent pas de biens en Suisse.

271. Outre le gel d'avoirs, la Suisse avait mis en place, avant la date d'application de la RCSNU 2231, des systèmes de déclaration et d'autorisation préalable pour les transferts dépassant un certain seuil dont une personne ou une entité iranienne était le bénéficiaire ou le donneur d'ordre.<sup>76</sup> Le SECO a ainsi traité plus de 5 000 autorisations et notifications ce qui confirme l'efficacité du système pour

<sup>76</sup> Avant janvier 2014 : 10 000 CHF [10 130 USD/9134 EUR] pour les déclarations et 50 000 CHF [50 648 USD/ 45 670 EUR] pour les autorisations. À partir de janvier 2014 : 100 000 CHF [101 296 USD/91340 EUR] pour les déclarations et 500 000 CHF [506 480 USD/456 700 EUR] pour les autorisations.

empêcher l'exécution d'opérations financières liées à la prolifération. Aucun système équivalent n'existe pour les transferts dont une personne ou une entité de RPDC est le bénéficiaire ou le donneur d'ordre.

272. Les communications de soupçons adressées au MROS constituent une source d'informations permettant aux autorités d'identifier des fonds utilisés pour le FP même en l'absence d'un lien avec une entité ou personne désignée. Le MROS a reçu quatre cas impliquant un total de sept communications et vingt relations d'affaires en lien avec l'Iran et/ou avec la prolifération, y compris dans des affaires sans lien avec une personne désignée, ce qui montre que la vigilance accrue ne repose pas uniquement sur les listes du SECO (cf. Encadré 4).

#### Encadré 15 **Communication de soupçon de FP sans lien avec une personne désignée**

Une banque entretenait une relation d'affaires avec une société active dans la construction d'hélicoptères. Selon un article de presse, une personne ayant vendu du matériel de guerre à l'Iran (lunettes de visée et matériel à double usage) aurait été arrêtée. Cette personne avait un pouvoir de signature sur le compte susmentionné ce qui a incité l'intermédiaire financier à effectuer des clarifications, notamment sur les mouvements transactionnels du compte. Certains doutes en lien avec des entrées de fonds sont ainsi apparus et la banque a communiqué la relation d'affaires au MROS. Après analyse, ce dernier a transmis le cas au MPC qui a ouvert une procédure et a, 48h après envoi du MROS, ordonné le blocage des coffres que détenaient ce client.

#### *Respect et compréhension des obligations par les institutions financières et les EPNFD*

273. Le SECO sensibilise les différents acteurs concernés (producteurs de biens stratégiques, assurances, banques, maisons de transport) aux risques de prolifération et de FP. Les mesures prises comprennent notamment des rencontres annuelles concernant les évolutions et tendances dans le domaine de la prolifération au niveau national et international, la pratique des autorités en relation avec le régime des contrôles des exportations et les sanctions internationales pertinentes. La dernière réunion, dont le contenu a été rendu accessible sur le site du SECO<sup>77</sup>, a eu lieu le 4 novembre 2015. Le SECO a par ailleurs élaboré une liste d'indicateurs de risque à l'attention des intermédiaires financiers (par ex. clients exportateurs, quantités inhabituelles, termes de paiement inhabituels, adresse de livraison). Dans la pratique, le SECO est régulièrement contacté par des intermédiaires financiers lorsque ces derniers ont des doutes sur la conformité d'une transaction. En réponse à un nombre croissant de demandes de permis, le SECO a introduit une pratique de lettres de non-objection pour les biens non contrôlés qui ne sont pas soumis à un régime d'autorisation.

<sup>77</sup> Secrétariat d'État 1a l'économie SECO (2015) *Seminaire sur le contrôle des exportations 2015*, [www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/exportkontrolltagung.html](http://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/exportkontrolltagung.html)

274. Le SRC effectue quant à lui, avec les services spécialisés des polices cantonales, des missions de sensibilisation aux risques de FP dans le cadre du programme de prévention « Prophylax »<sup>78</sup>.

275. En dépit des mesures de sensibilisation citées, la connaissance des obligations relatives à la lutte contre le FP varie selon les secteurs, comme l'ont montré les entretiens réalisés sur place avec des intermédiaires financiers. En effet, bien que les questionnaires destinés à recueillir des informations sur le client (KYC, *Know-You-Customer*) et de suivi des relations d'affaires incluent généralement une rubrique correspondant aux sanctions financières, la mise en œuvre des obligations est insuffisante.

#### *Surveillance et vérification du respect des obligations*

276. **Selon les autorités suisses, la lutte contre le FP passe avant tout par un contrôle des exportations efficace. La Suisse a ainsi mis en place une coordination et une collaboration satisfaisantes entre les autorités concernées dans le blocage des biens sensibles pour la prolifération.** La Suisse dispose d'outils informatiques efficaces, dont la plate-forme électronique d'autorisation ELIC, pour traiter les autorisations du SECO (environ 3 500 permis et 5 200 annonces examinés en 2015) et pour intégrer les autorités compétentes et les opérateurs économiques directement concernés (l'industrie d'exportation, les entreprises de transport, les compagnies aériennes, les entreprises d'assurances, les avocats, les fiduciaires). En 2015, le SECO a dénoncé six cas d'infractions à la Loi sur les embargos ou à la Loi sur le contrôle des biens au MPC. Ces infractions ne comprenaient cependant pas de volet financier.

277. **Contrairement aux exportations, les obligations liées aux sanctions financières ciblées ne font pas l'objet d'une surveillance complète.** La FINMA estime que les banques spécialisées en *trade finance* n'ont pas encore toutes pleinement mis en œuvre les contrôles par nature complexes car exigeant un examen individuel ex-ante des transactions. Par ailleurs, l'identification des biens à double usage requiert des compétences internes spécifiques qui font parfois défaut. La FINMA prévoit de mener des travaux de surveillance prudentielle spécifiques sur le fonctionnement des dispositifs mis en place par ces banques. À ce stade, les autorités n'ont cependant pas fait état de mesures suffisantes pour détecter d'éventuels manquements aux obligations liées aux sanctions financières ciblées en matière de prolifération. La FINMA indique avoir introduit des points d'audit supplémentaires dans les programmes d'audit 2016<sup>79</sup>. Il conviendra néanmoins de les adapter aux sanctions relatives à la prolifération, et leur mise en œuvre devra être approfondie afin qu'ils ne restent pas des points de vérification formelle. La FINMA précise que ces nouveaux points d'audit permettront une évaluation générale et seront suivis de contrôles étendus ultérieurs à l'égard des intermédiaires défaillants.

278. Le SECO effectue des contrôles détaillés lorsqu'il reçoit des informations concernant une éventuelle violation. Si la violation est avérée, le service juridique du SECO ouvre une procédure

<sup>78</sup> Service de renseignements de la Confédération SRC (2015), *Prophylax*, [http://www.vbs.admin.ch/content/vbs-internet/fr/verschiedene-themen-des-vbs/die-nachrichtenbeschaffung-des-bundes/wirtschaftsspionage-in-der-schweiz.download/vbs-internet/fr/publications/service\\_der\\_enseignement/SRC-Prophylax.pdf](http://www.vbs.admin.ch/content/vbs-internet/fr/verschiedene-themen-des-vbs/die-nachrichtenbeschaffung-des-bundes/wirtschaftsspionage-in-der-schweiz.download/vbs-internet/fr/publications/service_der_enseignement/SRC-Prophylax.pdf)

<sup>79</sup> Chapitre 6, RI. 3.

pénale selon le droit administratif pénal. Au cours des dernières années, plusieurs personnes et entreprises ont ainsi été condamnées à payer des amendes pour manquement à une obligation de déclaration ou d'autorisation préalable.

*Conclusion*

279. Le résultat est atteint dans une large mesure et des améliorations modérées sont requises concernant les contrôles des intermédiaires financiers. **Le niveau d'efficacité atteint par la Suisse pour le Résultat immédiat 11 est significatif.**





## CHAPITRE 5. MESURES PRÉVENTIVES

### *Conclusions principales et recommandations*

#### *Conclusions principales*

- Dans l'ensemble, les intermédiaires financiers de grande taille comprennent leurs risques de BC/FT. Les intermédiaires financiers des secteurs parabancaire et non bancaire présentent une capacité inégale à identifier leurs risques de BC/FT. Les fiduciaires en particulier, notamment ceux de petite taille, ne paraissent pas disposer d'une pleine compréhension de la nature et du niveau de leurs risques.
- Les intermédiaires financiers procèdent à la classification de leurs clients en catégories de risques afin d'appliquer des mesures adaptées. Cependant, pour certains grands acteurs de la gestion privée, domaine à risque élevé, l'échelle de classification paraît insuffisante. De plus, les affiliés de certains OAR non spécialisés reprennent les critères posés par les règlements LBA sans les adapter aux spécificités de leurs clients et de leurs activités.
- De manière générale, les intermédiaires financiers se conforment à leurs obligations de conservation des documents et de vigilance relative à la clientèle. Ils appliquent des mesures renforcées dans les situations présentant des risques plus élevés, impliquant notamment des personnes politiquement exposées. Les intermédiaires financiers ont aussi défini des mesures pour la mise en œuvre des obligations introduites par la loi GAFI de 2014, y compris pour s'assurer que les nouveaux clients sont en conformité avec leurs obligations fiscales.
- La revue des clients existants dans le secteur bancaire ne paraît globalement pas satisfaisante. Le manque de mise en conformité de l'ensemble des portefeuilles clients des banques avec les exigences de diligence en vigueur affaiblit l'approche par les risques des intermédiaires financiers.
- Les auxiliaires des prestataires de services de transferts de fonds ou de valeurs ne peuvent exercer des activités de transmission de fonds ou de valeurs que pour un seul intermédiaire financier autorisé par la FINMA ou affilié à un OAR. Cette mesure renforce le dispositif de LBC/FT compte tenu du risque accru lié au transfert transfrontalier de fonds ou de valeurs.
- Le nombre de déclarations d'opérations suspectes tend à progresser. Les intermédiaires financiers communiquent toutefois de manière limitée, principalement en présence d'un soupçon fondé de BC/FT, et ne mettent pas en œuvre l'interprétation étendue de communiquer promue par les autorités suisses.
- Les intermédiaires financiers se sont dotés d'une organisation du contrôle interne assurant la revue du dispositif LBC/FT par une unité indépendante, avec une réserve s'agissant des intermédiaires de petite taille, notamment les fiduciaires qui disposent d'implantations à l'étranger. Les groupes financiers ont défini des politiques de LBC/FT applicables à toutes les

entités composant leur groupe.

### **Recommandations**

- Afin que des mesures propres à atténuer les risques soient appliquées, les autorités de contrôle devraient imposer aux intermédiaires financiers de renforcer les critères de risque qu'ils appliquent à leur clientèle, en tenant compte des spécificités des différentes catégories de clients, et en particulier du canal de distribution utilisé, de la nature des liens avec les pays à risque, des risques sous-jacents au secteur d'activité du client. Elles devraient aussi exiger que dans les secteurs à risque élevé (ex. banque de gestion privée), les intermédiaires financiers avec un grand nombre de clients retiennent une classification des risques suffisamment fine pour que des mesures adaptées soient appliquées à l'ensemble des clients.
- La mobilisation des intermédiaires financiers concernant l'importance d'effectuer des déclarations de soupçon devrait être accentuée par un renforcement des contrôles et des sanctions à l'encontre des institutions défaillantes. Les autorités devraient également clarifier au niveau législatif la distinction entre le droit et l'obligation de communiquer (cf. R20). En outre, les intermédiaires financiers devraient prévoir d'effectuer une déclaration de soupçon en cas d'alerte non clôturée à l'issue de l'examen renforcé d'opérations inhabituelles ou suspectes.
- Les autorités de contrôle devraient fixer à toutes les catégories d'intermédiaires financiers des objectifs très clairs de revue de l'ensemble des relations d'affaires existantes, y compris les portefeuilles anciens (« *legacy assets* »), afin de s'assurer de leur mise en conformité avec l'ensemble des dispositions de diligence en vigueur, en particulier l'origine des fonds, les bénéficiaires effectifs et le statut de PPE. Des directives devraient viser en priorité les secteurs particulièrement à risque, c'est-à-dire les banques de gestion privée et les fiduciaires intervenant pour le montage de structures juridiques à dimension internationale. Elles devraient aussi communiquer des lignes directrices aux intermédiaires financiers concernant la revue régulière et continue du profil des clients existants, la simple survenance d'un événement modifiant la situation du client ne pouvant suffire à déclencher cette revue.
- Afin notamment que les activités des avocats, notaires et fiduciaires liées à la création de personnes morales et constructions juridiques soient soumises aux obligations de diligence, la Suisse devrait étendre le cadre LBA aux activités non financières visées par les normes du GAFI.
- Les autorités compétentes devraient s'assurer que les fiduciaires opérant par voie de succursales à l'étranger ou de partenariat avec des intermédiaires étrangers disposent d'une appréciation correcte de leur responsabilité dans la chaîne de création de sociétés. A cette fin, les autorités de contrôle devraient aussi exiger des intermédiaires financiers qu'ils définissent une politique de risques appropriée au regard des demandes de montage présentées par leurs clients, prenant notamment en compte les risques liés à l'accessibilité aux informations relatives aux structures enregistrées dans les pays étrangers.
- La Suisse devrait rendre compte de l'efficacité des nouvelles dispositions introduites par la loi



GAFI de décembre 2014 et entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, en particulier les mesures relatives aux négociants et à l'identification des bénéficiaires effectifs des sociétés opérationnelles.

- La FINMA devrait formaliser les conditions sur la base desquelles les pratiques de partage d'informations sur les clients peuvent intervenir au sein des groupes financiers actifs en Suisse, à des fins de transparence et pour assurer des pratiques homogènes pour tous les groupes.
- Les autorités de contrôle devraient vérifier qu'en matière de virements, un contrôle indépendant s'assure que les données sur le donneur d'ordre sont exactes et complètes garantissant l'entière maîtrise du risque opérationnel, notamment dans les établissements qui traitent les messages en mode manuel.

5

280. Le Résultat Immédiat pertinent pour ce chapitre est RI. 4. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R. 9-23.

#### *Résultat immédiat 4 (Mesures préventives)*

Voir l'encadré 1 du Chapitre 1 (p. 30) sur les précisions relatives au concept d'« intermédiaire financier » dans le dispositif LBC/FT suisse, qui recouvre les notions d'institution financière et d'entreprise et profession financière désignées (EPNFD).

281. Tous les secteurs assujettis à la LBA ne présentent pas le même poids ni le même niveau de risque en Suisse. Dans leur examen de l'application des mesures préventives de LBC/FT par les assujettis, les évaluateurs n'ont donc pas donné le même poids à l'ensemble des secteurs et ont accentué l'analyse pour les secteurs les plus importants et à risque, en priorité donc les secteurs bancaire et de la gestion privée.

#### *Compréhension des risques de BC/FT et des obligations pertinentes par les institutions financières et les EPNFD*

282. **De manière générale, les intermédiaires financiers actifs dans le secteur bancaire et ceux de grande taille ont une bonne compréhension des risques de BC/FT** auxquels ils doivent faire face. Ces éléments de risque concernent tant leurs propres activités (ex. gestion privée, transferts de fonds, fiduciaires), que les caractéristiques de leurs clients (ex. zones géographiques de résidence ou avec lesquelles ils entretiennent des relations économiques, personne politiquement exposée (PPE), structures juridiques complexes) ou les secteurs d'activité de ces derniers (ex. négoce or et métaux précieux, matières premières).

283. **Les intermédiaires financiers des secteurs parabancaire et non bancaire présentent une capacité moins homogène à identifier les risques de BC/FT** auxquels ils sont exposés. Dans le **secteur fiduciaire** en particulier, il existe une réticence à accepter le niveau élevé du risque inhérent à l'activité, qui est perçu comme maîtrisé du fait des mesures préventives en place. Les acteurs rencontrés considèrent que les risques élevés viennent exclusivement d'une minorité de

professionnels qui favorisent les relations avec des structures complexes, en lien avec l'étranger. Compte tenu des éléments d'information recueillis lors de la visite sur place auprès des autorités et des professionnels, il ne semble pas que tous les fiduciaires opérant par la voie de succursale ou de partenariat avec des intermédiaires étrangers pour l'implantation d'entités offshores disposent d'une appréciation correcte de leur responsabilité dans la chaîne de création de sociétés.

5

284. Les **gérants de fortune** estiment aussi que le niveau de risque élevé attribué à leur activité doit être nuancé, notamment lorsque l'activité n'inclut pas de dimension transfrontière et qu'elle consiste en de la gestion pure, sans mandat annexe de type fiduciaire. Par ailleurs, selon les professionnels rencontrés, l'existence d'un double niveau de diligence sur les clients, par la banque dépositaire et le tiers gérant, réduit aussi le risque.

285. **Les risques élevés notés dans le secteur de l'or et des métaux précieux semblent être compris par une partie du secteur.** Le représentant rencontré indique en effet que ses critères restrictifs pour le choix des fournisseurs parmi des sociétés industrielles cotées et des mines artisanales rigoureusement sélectionnées (par ex. respect des communautés locales, de l'environnement, de la sécurité du personnel) lui permettent de réduire les risques liés à ses contreparties. Il privilégie aussi des circuits courts sans intermédiaires et exclut les activités dans les pays les plus à risque. Les évaluateurs s'interrogent néanmoins sur la compréhension des risques par l'ensemble du secteur en Suisse, les entretiens sur place ayant établi que l'approche des acteurs du marché était inégale.

#### *Mise en œuvre de mesures proportionnées visant à atténuer les risques*

286. **Les intermédiaires financiers procèdent à la classification de leurs clients en catégories de risques, afin d'appliquer des mesures proportionnées pour les atténuer.** Ils sont soumis à une exigence légale de mener une analyse formelle de leurs risques qui a été introduite en janvier 2016. Les évaluateurs ont constaté lors des entretiens sur place que des travaux étaient en cours mais l'analyse n'a pas encore été finalisée par tous les intermédiaires financiers individuellement.

287. **Les intermédiaires financiers ont en général défini des critères de risque adaptés à leurs activités.** Les critères de base sont le plus souvent repris de la réglementation (Ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent, OBA-FINMA, ou règlements LBA des organismes d'autorégulation, OAR) : siège ou domicile des clients, présence géographique de l'établissement, statut PPE, segment de clientèle, produits et services proposés. Certains intermédiaires ont distingué entre critères uniques, qui entraînent à eux seuls la classification du client en risque accru (ex. client ayant fait l'objet de poursuites pénales en matière financière ou exerçant des activités dans un domaine sensible) et critères combinés, dont deux au moins doivent être remplis pour entraîner la classification en risque accru (ex. nationalité ou domicile dans un pays à risque, montant de l'apport initial supérieur à 20 millions CHF). La totalité des banques de gestion privée rencontrées retient un critère d'importance des avoirs apportés par le client. Elles considèrent en effet que les fonds illicites sont plus faciles à masquer dans des patrimoines importants acquis de manière légitime, que dans de petits patrimoines également acquis de manière légitime.

288. Certains éléments suscitent toutefois des réserves avec un impact possible sur la classification de la clientèle et donc le caractère adapté des mesures appliquées pour réduire les risques. Par

exemple, le critère du canal de distribution et notamment du risque intrinsèque que représente le gérant de fortune apporteur d'affaires n'est généralement pas pris en compte dans la classification de la banque teneur de compte. De plus, la méthodologie appliquée à la classification des pays à risque semble parfois sommaire et les liens substantiels qu'un client entretient avec un pays, indépendamment de son pays de nationalité ou de résidence, ne figurent pas toujours dans les indicateurs retenus. Il en résulte que la part de clients à risque accru de certains établissements ne paraît guère cohérente au regard du caractère prépondérant de la clientèle liée à des pays à risque. Par exemple une banque n'a classé que 10% de ses clients en risque accru alors que l'essentiel de sa clientèle entretient des liens privilégiés avec des zones géographiques à hauts risques. Par ailleurs certains des établissements rencontrés ne prennent pas toujours en compte les risques sous-jacents associés au secteur d'activité de la clientèle –en complément de sa location géographique-, en particulier pour les secteurs d'activités particulièrement à risque (ex. commerce des armes). Ce critère pourrait par exemple faire l'objet d'une pondération dans l'établissement du profil de risque du client. Au moment de la visite sur place, le risque de délit fiscal qualifié ne semblait pas avoir été intégré par les intermédiaires financiers dans la détermination des pays à risque. La FINMA signale que ce point sera intégré dans les contrôles LBC/FT à compter de l'été 2016.

**289. Par ailleurs, pour certains grands acteurs de la gestion privée ayant un grand nombre de clients, l'échelle de classification des risques binaire (normal/ac cru) retenue paraît insuffisante.** Une même catégorie doit en effet contenir des profils de risque relativement homogènes pour que soient appliquées des mesures de gestion des risques et de surveillance des transactions adaptées à l'ensemble des clients de la catégorie, ce qui ne semble pas pouvoir être le cas lorsque, en présence d'un nombre élevé de clients, la classification contient seulement deux niveaux de risques (normal/ac cru). Les affiliés de certains OAR reprennent les critères posés par les règlements LBA sans les adapter aux spécificités de leurs clients et de leurs activités (par ex. certains affiliés de VQF ou Polyreg).

**290. Certaines approches d'atténuation des risques méritent d'être relevées.** Si un client présente un risque élevé de BC/FT et que certaines de ses activités peuvent relever de la LBA, dans certains cas la banque teneur de compte exige son affiliation à un OAR pour mieux se prémunir à l'encontre du risque auquel ce client l'expose (ex. certains fiduciaires s'affilient ainsi de manière volontaire à des OAR). Par ailleurs, dans le secteur des transferts de fonds ou de valeurs, les agents des prestataires (« auxiliaires ») ne peuvent exercer des activités que pour un seul intermédiaire financier autorisé par la FINMA ou affilié à un OAR. Cette mesure, imposée par la réglementation (art. 2 al. 2 b. 5. OBA), renforce le dispositif de LBC/FT compte tenu du risque accru lié au transfert transfrontalier de fonds ou de valeurs.

**291. Les mesures de surveillance des transactions sont généralement proportionnées au niveau de risque des clients grâce au lien direct établi entre l'outil de surveillance et les indicateurs de risque des clients,** ainsi qu'aux seuils forfaitaires des scénarios d'alerte, différenciés selon les risques à l'exception de certains intermédiaires (cf. para. 287).

*Mise en œuvre de mesures de vigilance relatives à la clientèle et de conservation des informations*

5

292. **Les intermédiaires financiers mettent en œuvre des obligations de vigilance relative à la clientèle et de conservation des documents, qui, de manière générale correspondent aux attentes.** Pour les lignes d'activités à risques particulièrement élevés (ex. négoce de matières premières), les institutions rencontrées appliquent des procédures poussées avec plusieurs lignes de défense systématiques pour l'identification des clients, la surveillance et la clarification des transactions. Les institutions qui travaillent avec des intermédiaires pour initier ou gérer la relation avec le client indiquent conduire des diligences sur ces intermédiaires, à savoir les « auxiliaires » (agents) pour les prestataires de transferts de fonds, les gérants indépendants et autres apporteurs d'affaires pour les banques de gestion privée, les agents et courtiers pour les sociétés d'assurance, malgré les réticences rapportées lorsque les intermédiaires exercent sous le statut de professions indépendantes.

293. **Tous les actes relatifs à la préparation de la création de personnes morales ne font pas l'objet de mesures de diligence car le champ des activités relevant de l'intermédiation financière pratiquées par les prestataires de services aux sociétés en général - y compris les avocats, les notaires et les fiduciaires- est limité** (cf. R. 22). La LBA vise en effet les activités qui donnent au professionnel impliqué un pouvoir de disposition sur, ou de participation à, des valeurs patrimoniales (art. 7 OBA et art. 2 al. 3 LBA). Les avocats, notaires et fiduciaires ne sont donc pas visés par la LBA lorsque leurs interventions se limitent à la préparation des transactions de leurs clients, sans participer à la préparation ou à l'exécution du volet financier de ces transactions. Cela signifie en particulier que les actes relatifs à la création de sociétés, personnes morales et constructions juridiques dans lesquelles ils peuvent être impliqués sans formellement préparer ou être partie à des transactions de type virements, ne tombent pas dans le champ d'application de la LBA. Cette restriction est d'importance, notamment au regard des activités des avocats et des fiduciaires dans des montages de sociétés, domiciliées en particulier dans des pays non coopératifs.

294. Le négociant en or rencontré applique les mesures de diligence à l'ensemble de ses contreparties, au-delà de la seule chaîne de l'approvisionnement auprès des sociétés minières. Afin de maîtriser le risque de réputation, il s'approvisionne dans la majorité des cas auprès de sociétés industrielles cotées, et donc transparentes. Par ailleurs et pour ce qui concerne les contrôles relatifs aux conditions d'extraction, il applique les normes recommandées par la *London Bullion Market Association* qui permettent de s'assurer que les règles en matière de droits humains et fondamentaux et de protection de l'environnement ont été respectées.

295. **L'actualisation des informations sur les clients existants, et leur changement de niveau de risques le cas échéant, relèvent de pratiques très hétérogènes dans le secteur bancaire et ne paraît globalement pas satisfaisante. Les grandes banques rencontrées appliquent une démarche basée sur les risques.** En général, les risques accrus sont revus tous les ans. La revue est aussi déclenchée à la suite d'un événement modificatif de la situation des clients dont le chargé de clientèle aurait connaissance, ou d'une information négative rapportée dans la presse ou par un tiers, ou en cas d'éléments insolites constatés dans le cadre de la surveillance des transactions. Certaines grandes institutions actives dans la banque de détail et comptant de très nombreux clients

appliquent d'ailleurs cette règle pour la revue des risques faibles, ce qui est très insuffisant. Les systèmes de surveillance des transactions prévoient des seuils d'alerte fixés à un niveau élevé pour les clients classés en risque faible. Un mouvement de montant significatif sur les comptes de ces derniers ne déclenchera donc pas nécessairement une alerte conduisant à la revue du niveau de risque.

296. En outre **l'absence de remise à niveau des stocks de clients existants (« legacy assets ») au fur et à mesure de l'introduction de nouvelles obligations de vigilance accroît les risques** que certains clients en risque faible présentent en fait des caractéristiques de risque plus important. L'exigence de revue des portefeuilles de clients existants s'impose d'autant plus du fait des spécificités que présente la composante non résidente de la clientèle des établissements suisses qui dispose d'avoirs d'un montant important et qui est en relation avec l'institution depuis de nombreuses années. La mise en lumière dans le contexte du Printemps arabe de comptes ouverts dans des banques suisses par des dignitaires qui avaient acquis le statut de PPE au cours de la relation bancaire montre l'importance du sujet pour la Suisse.

297. **Les institutions rencontrées ont déclaré être intransigeantes concernant la vérification de l'origine des fonds des nouveaux clients.** Elles ont précisé aux évaluateurs qu'elles exigent que des documents viennent attester la provenance des fonds (ex. inventaire successoral, contrat de vente d'un immeuble, actions dans une société commerciale). Les éléments de corroboration acceptés varient en fonction des risques. Par exemple, pour les clients étrangers, les intermédiaires financiers prennent contact avec des personnes locales en relation économique ou commerciale avec leur client, ou sollicitent des sociétés d'investigation externes. Les intermédiaires financiers paraissent prudents dans ce domaine et indiquent ne pas accepter de relations avec des clients nouveaux si l'origine des fonds ne peut être établie avec un degré de certitude suffisant. Les institutions actives dans la gestion privée rencontrent plus de problèmes pour leurs portefeuilles existants depuis de très nombreuses années, notamment lorsqu'ils ont été acquis par croissance externe (acquisition d'un gérant de fortune) et constitués alors que les exigences sur la connaissance de l'origine des fonds n'étaient pas aussi strictes, ou inégalement appliquées par ce tiers gérant. Il est commercialement délicat et techniquement difficile de disposer de la documentation prouvant l'origine de ces fonds. Malgré les efforts mis en œuvre, il semble donc que la provenance des fonds n'ait pu être établie sur l'ensemble des avoirs des institutions financières. En outre, les intermédiaires financiers rencontrés n'ont en général pas fait état d'une remise en cause des relations avec ces clients ou à l'application de mesures renforcées à même de contenir le risque existant.

298. **Les institutions financières s'assurent de manière générale de la régularité fiscale des avoirs** qu'elles acceptent. Elles demandent aux clients la signature d'une déclaration et en fonction des risques, notamment de leur domiciliation fiscale, vont mener des examens plus poussés. Elles se renseignent ainsi directement auprès des conseillers fiscaux qui ont déclaré la conformité fiscale du client et vérifient la réputation de ces personnes. Elles peuvent aussi analyser elles-mêmes l'ensemble des obligations fiscales du client et demander les justificatifs des déclarations correspondantes. Certaines grandes institutions de gestion privée disposent d'un service spécialisé pour les affaires fiscales au sein de leur département conformité, qui peut émettre des recommandations sur l'acceptation d'un client suite à l'analyse de sa situation fiscale.

299. Les intermédiaires financiers ont aussi défini des mesures suite à l'introduction du délit fiscal qualifié comme infraction sous-jacente au BC depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Ils ont lancé des programmes de revue des relations d'affaires identifiées comme potentiellement non conformes au regard des règles fiscales du pays d'origine du client, à partir de contrôles électroniques.

300. **Les intermédiaires financiers mettent en œuvre des mesures pour s'assurer qu'ils savent qui sont les bénéficiaires effectifs de leurs clients.** L'identification du bénéficiaire effectif, quand il ne s'agit pas du client lui-même, se fait sur la base d'une déclaration du client. L'intermédiaire financier s'assure de la plausibilité des informations données, en fonction des risques et de la situation particulière du client. Il s'appuie sur sa propre connaissance des affaires du client, des informations publiques, si besoin des informations fournies par une société externe. Si l'intermédiaire est un fiduciaire ou un gérant de fortune indépendant, il se réfèrera aussi souvent aux informations détenues par la banque. A l'instar de la situation dans d'autres pays, lorsque les personnes morales et constructions juridiques sont créées à l'étranger, les intermédiaires financiers suisses dépendent des informations disponibles dans le pays d'origine, ce qui peut constituer un obstacle à l'accès aux données nécessaires<sup>80</sup>. Les intermédiaires financiers déclarent identifier le bénéficiaire effectif dans la majorité des cas. Quand ils n'y parviennent pas, ils indiquent renoncer à la relation/transaction. Les casinos rapportent 51 cas de renonciation à une transaction dans de telles circonstances en 2012, 42 cas en 2013, et 26 en 2014. Cette situation ne mène toutefois pas systématiquement à une déclaration au MROS.

301. En présence de structures ou de montages de sociétés ou de constructions juridiques complexes, les institutions financières rencontrées ont également déclaré faire preuve de prudence. Elles insistent pour comprendre l'utilité de la structure mise en place, qui doit faire sens dans le contexte spécifique du client. Si un doute existe quant à la raison du montage, à son organisation ou à l'identité du bénéficiaire effectif, les intermédiaires financiers préfèrent ne pas entrer en relation, de même lorsqu'ils n'aboutissent pas à l'identification d'une personne physique. Néanmoins, les évaluateurs n'ont pas été éclairés sur les typologies de cas pour lesquels les institutions financières auraient refusé d'entrer en relation, ni à l'inverse de cas pour lesquels le montage présenterait une utilité eu égard au profil du client. Aucun établissement rencontré n'a fourni d'indications sur la définition dans la politique de risques d'éléments qui motiveront leur refus d'entrée en relation, basés notamment sur le niveau d'accessibilité aux informations assuré par les pays de domiciliation des structures.

302. **La quasi-totalité des établissements financiers disposent d'un outil de surveillance automatisée des transactions de leurs clients, qui permet de détecter des opérations inhabituelles. Toutefois, les insuffisances relevées dans le contrôle du paramétrage de ces systèmes constituent des limites de ces outils**<sup>81</sup>. Le service de conformité procède à une revue annuelle des scénarios, configurés selon la nature des opérations, le niveau de risque des clients et le profil de fonctionnement des comptes. Les processus de traitement des alertes décrits par les institutions impliquent systématiquement des délais pour clarifier la situation et une escalade des niveaux hiérarchiques –du chargé de clientèle au service conformité- en cas d'absence de réponse ou

<sup>80</sup> Cf. Chapitre 7, RI 5

<sup>81</sup> Cf. Chapitre 6, RI 3

de réponse insatisfaisante. Lorsque les informations collectées dans le cadre de l'examen renforcé n'ont pas permis de clôturer l'alerte, certains établissements inscrivent les clients concernés sur une *watch list* qui conduit chacune des transactions à une surveillance par le service en charge de la conformité, pour une durée limitée. L'un des objectifs de cette liste serait que le service de conformité en assure la revue périodique et décide de l'opportunité d'effectuer ou non une déclaration de soupçon au MROS. Toutefois, il ressort des entretiens sur place que les déclarations trouvent très rarement leur origine dans cette liste. De même la grande majorité des alertes non clôturées à l'issue de l'examen renforcé pour les établissements ne disposant pas de *watch list* ne donnent pas lieu à des déclarations.

303. Des mesures de transparence des paiements en espèces ont été introduites, mais leur efficacité pourrait être réduite du fait d'un seuil d'application élevé. Les paiements en espèces sont très répandus en Suisse, y compris pour des montants substantiels<sup>82</sup>. Afin de permettre une certaine transparence de ces transactions, la loi GAFI de décembre 2014 a instauré un régime spécifique de diligence pour les « négociants » (commerçants) recevant des paiements en espèces de plus de 100 000 CHF [101 296 USD/91 340 EUR]. Ils doivent notamment identifier leur client et le(s) bénéficiaire(s) effectif(s). Les négociants peuvent donc désormais choisir soit de recevoir eux-mêmes des paiements de plus de 100 000 CHF en espèces en appliquant ces obligations de diligence, soit de faire effectuer ce type de paiements par le biais d'un intermédiaire financier. Cette mesure est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et il est donc difficile d'en mesurer l'efficacité. Lors des entretiens sur place, des problèmes liés aux dispositions pratiques à prendre par les commerçants potentiellement visés ont été évoqués. Le montant plancher fixé -100 000 CHF, soit environ 101 296 USD/91 340 EUR - paraît élevé, même dans le contexte de la Suisse, pour atteindre les objectifs de transparence et de limitation de l'usage des espèces habituellement assignés à ce type de mesure.

#### *Mise en œuvre de mesures renforcées ou spécifiques*

304. **Les intermédiaires financiers appliquent des mesures renforcées dans les situations présentant des risques plus élevés, impliquant notamment des PPE ou des structures juridiques complexes.** Les entrées en relation avec les clients en risque accru sont en général validées par le service de la conformité, et s'agissant des PPE, soumises à l'autorisation d'un membre de l'organe exécutif ou de la direction à son plus haut niveau.

#### *Personnes politiquement exposées*

305. **Les institutions financières et les EPNFD rencontrées adoptent une attitude prudente face aux PPE.** Dans le cadre de leur approche par les risques, certains établissements vont plus loin que les dispositions légales suisses et étendent le régime de risque accru aux PPE nationales et aux membres dirigeants d'organisations sportives internationales. La plupart des banques incluent aussi les PPE locales dans leur définition et leur appliquent des traitements différenciés, dans le cadre d'une approche par les risques. Cette attitude vis-à-vis des PPE est due au risque de réputation encouru, en particulier avec les PPE étrangères et en lien avec leur pays d'origine. Les actions

---

<sup>82</sup> Cf. Chapitre 1

conduites par la FINMA dans ce domaine, tant en matière de surveillance que d'*enforcement*, et en particulier récemment dans le cadre du Printemps arabe et suite aux ordonnances de blocage des avoirs du Conseil fédéral de 2011<sup>83</sup>, ont encore renforcé les préventions des intermédiaires financiers vis-à-vis des PPE, et conduit au renforcement des mesures appliquées<sup>84</sup>.

306. En règle générale, le statut de PPE est recherché à travers des sources publiques, des listes établies par des prestataires externes de référence, mais aussi par des sociétés externes procédant à des enquêtes en particulier lorsqu'il s'agit de clients étrangers. Cette approche correspond aux démarches minimales fixées par la jurisprudence du Tribunal fédéral<sup>85</sup>. Un examen de la base de données des clients est effectué régulièrement –quotidiennement pour les plus grandes institutions– à l'aide d'un outil de reconnaissance des noms des PPE (ex. Worldcheck) et le suivi assuré par le service en charge de la conformité qui procède aux clarifications complémentaires nécessaires.

#### *Services de banque correspondante*

307. Les relations d'affaires avec les clients institutions financières utilisant les services de banque correspondante donnent lieu à des mesures renforcées appropriées dès l'entrée en relation. Les grandes institutions financières universelles suisses ayant des implantations à l'étranger centralisent au niveau d'un service du siège en Suisse le processus d'entrée en relation avec les établissements financiers clients du groupe. L'identification et le KYC (*Know-Your-Customer*) de l'organisme financier prospect sont documentés à travers des procédures fouillées à la fois sur la banque (ex. gouvernance, réputation au niveau local, clientèle, implantations géographiques) et son appétence au risque. Un entretien avec le service en charge de la conformité de la banque cible peut aussi avoir lieu. Un comité spécial présidé par l'organe exécutif décide de l'entrée en relation. Les comptes de passage sont proscrits par les directives internes de certains établissements. La surveillance des transactions par la banque correspondante se fonde sur les écarts avec la volumétrie des flux habituels, les pays de provenance ou de destination à risque, les messages de texte accompagnant les virements électroniques qui attestent de transactions suspectes et les processus en place pour faire face à des écarts par rapport aux profils types, ou l'existence d'alertes plus rapides pour les clients à risque.

#### *Sanctions financières ciblées*

308. Les intermédiaires financiers mettent en œuvre des mesures spécifiques pour observer leurs obligations en matière de sanctions financières liées au financement du terrorisme, mais des progrès restent à accomplir. Les bases de données clients sont régulièrement vérifiées au regard des listes du Secrétariat d'état à l'économie (SECO), et également de l'UE, l'OFAC, l'ONU au moyen d'outils externes (ex. Worldcheck), mais dans une grande partie des cas la périodicité est insuffisante. Les intermédiaires financiers du secteur parabancaire et de taille plus modeste sont généralement moins bien équipés et se reposent sur la banque ou sur des prestataires externes pour conduire ces

<sup>83</sup> Cf. Chapitre 3, RI 8

<sup>84</sup> Cf. Chapitre 6, RI 3

<sup>85</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 6B 729/2010 du 8 décembre 2011, c. 3.5.5 et les références citées.



vérifications. Généralement les noms des bénéficiaires effectifs, des détenteurs de contrôle, des proches/familles des clients PPE sont également vérifiés, du fait des risques de réputation associés à des clients éventuellement sous sanctions. De manière générale, les contrôles sur la mise en œuvre des obligations en matière de sanctions financières ciblées doivent être renforcés pour améliorer la conformité dans ce domaine<sup>86</sup>.

#### *Nouvelles technologies*

309. Les affiliés de certains OAR (ARIF, Polyreg et VQF) pratiquent des activités impliquant l'usage de nouvelles technologies qui font l'objet d'une attention particulière de la FINMA. Les obligations que leur impose la loi GAFI sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et il est donc difficile d'en démontrer l'efficacité. Toutefois, la FINMA est déjà intervenue auprès d'OAR au cours des dernières années pour qu'ils s'assurent que leurs affiliés actifs dans le domaine des nouvelles méthodes de paiement (bitcoins) mettent en œuvre des obligations de diligence adéquates.

#### *Pays à risque plus élevé*

310. L'ensemble des intermédiaires financiers rencontrés cite les pays listés par le GAFI comme figurant sur leurs listes de pays à haut risque. Toutefois, les conséquences du lien d'un client avec l'un de ces pays ne sont pas toujours correctement tirées (cf. ci-dessus).

#### *Virements électroniques*

311. Les institutions financières rencontrées actives dans le domaine des virements électroniques indiquent que des moyens visant à assurer l'exactitude des informations sur le donneur d'ordre figurant sur l'ordre de virement sont en place. Dans la plupart des établissements, une fonction remplit de manière automatisée le champ du message du virement réservé au donneur d'ordre avec les données présentes dans le système d'information. Ce faisant, les évaluateurs n'ont pas l'assurance qu'un contrôle indépendant s'assure de l'exactitude et de la complétude des données sur le donneur d'ordre garantissant l'entière maîtrise du risque opérationnel. Cette réserve s'applique également aux établissements de petite taille qui traitent les messages en mode manuel.

#### *Respect des obligations de déclaration en cas de soupçon ; prévention du « tipping-off »*

312. **Les intermédiaires financiers disposent de deux voies pour communiquer les opérations suspectes**<sup>87</sup>. Ils peuvent utiliser le « droit » de communiquer (art 305<sup>ter</sup> du Code pénal, CP) en cas de soupçon simple, c'est-à-dire lorsqu'ils disposent d'un faisceau d'indices qui leur font douter de la régularité d'une opération, sans disposer de données très précises pour l'établir (ex. transaction d'un type et d'un montant inhabituels qui impliquent des parties dans des pays à risque),

<sup>86</sup> Cf. Chapitre 6, RI 3

<sup>87</sup> Cf. Annexe sur la conformité technique, R. 20

ou lorsqu'ils peuvent s'appuyer « sur une probabilité, un doute, voire un sentiment de malaise face à la poursuite de la relation d'affaires »<sup>88</sup>.

313. Les intermédiaires financiers ont par ailleurs une obligation de communiquer en présence d'un soupçon fondé (art. 9 LBA), c'est-à-dire lorsque le degré de certitude que l'opération est liée à du BC/FT est avancé et qu'ils disposent d'éléments tangibles pour l'établir (ex. faux dans les titres produits et éléments soutenant l'existence d'une escroquerie). Les autorités suisses ont clarifié les attentes en la matière et retenu une interprétation large en indiquant que les intermédiaires financiers ont l'obligation de déclarer « lorsqu'ils ne sauraient exclure que les valeurs patrimoniales sont d'origine criminelle »<sup>89</sup>. Cette interprétation a été confirmée par une jurisprudence du Tribunal pénal fédéral de mars 2015<sup>90</sup>.

314. En 2015, pour la première fois, les déclarations faites sur la base du droit de communiquer ont globalement dépassé celles fondées sur l'obligation (58,6% contre 41,4%)<sup>91</sup>, ce qui tendrait à montrer que les intermédiaires financiers commencent à appliquer l'interprétation large des autorités concernant les cas de communication. Les banques sont à l'origine de la majorité des déclarations basées sur le droit.

315. **Les intermédiaires financiers doivent accentuer leur mobilisation pour déclarer les opérations suspectes**, même si l'année 2015 montre une augmentation globale substantielle du nombre des déclarations (2 367 en 2015 contre 1 753 en 2014, soit + 35%)<sup>92</sup>. Cette hausse est essentiellement le fait des banques (+44% de déclarations, soit 2 159), les autres secteurs étant globalement en baisse. Il n'en reste pas moins qu'il existe une large marge de progression dans le secteur bancaire, notamment en appliquant une interprétation plus souple de la notion de soupçon. Lors de la visite sur place, la direction de la FINMA a partagé cette analyse<sup>93</sup>. Les intermédiaires financiers expliquent ce nombre par le niveau d'exigence qu'ils posent pour l'acceptation des clients et la qualité des diligences effectuées lors de l'entrée en relations. Cependant, il n'est pas établi que le nombre de déclarations intervenant suite à la rupture de négociations précédant l'ouverture d'une relation d'affaires pour des motifs liés au BC/FT soit particulièrement élevé (7 communications en 2015<sup>94</sup>). Les intermédiaires financiers indiquent aussi privilégier la qualité de leurs déclarations, dont une large proportion est transmise au ministère public par le MROS.<sup>95</sup> Ils mettent surtout en avant l'exigence d'un soupçon fondé qui requiert qu'une certitude suffisante soit acquise quant à la

<sup>88</sup> Rapport annuel MROS 2012, p.10

<sup>89</sup> Rapport annuel MROS 2007, p. 3

<sup>90</sup> TF, 4A\_313/2008, 27 novembre 2008 ; TPF, SK.2014.14, 18 mars 2015. Cette jurisprudence a été confirmée par le Tribunal fédéral le 24 mai 2016 (ATF B 503/2015).

<sup>91</sup> Rapport annuel MROS 2015, p. 10

<sup>92</sup> Cf. Chapitre 3, RI 6, Tableau 3.2

<sup>93</sup> Approche confirmée publiquement depuis, voir Communiqué de presse de la FINMA 7 avril 2016 – La FINMA « demande aux banques plus d'engagement pour signaler les transactions et les relations de clientèle suspecte aux autorités pénales »

<sup>94</sup> Rapport annuel MROS 2015, p. 12

<sup>95</sup> Cf. Chapitre 3, RI 6

nature suspecte de l'opération. Il semble toutefois que dans le cas de soupçons non totalement fondés, même si des progrès sont constatés (plus de la moitié des déclarations en 2015 ont été faites sur le fondement du droit), les intermédiaires financiers n'utilisent pas suffisamment le droit de communiquer qui leur est pourtant ouvert. Le double régime juridique (droit et obligation) organisant les déclarations d'opérations suspectes pèse sur la compréhension et l'interprétation par les intermédiaires financiers des circonstances entraînant une obligation de communiquer un soupçon au MROS (cf. R. 20). Les actions de sensibilisation des autorités suisses pour expliquer l'approche extensive qu'elles retiennent du droit de communiquer, ajoutées à l'apport de la jurisprudence des tribunaux (cf. R. 20) sur l'élargissement du champ d'application de l'obligation (art. 9 LBA), n'ont donc pas encore porté tous leurs fruits. Le cadre législatif devrait être clarifié afin de préciser la distinction entre le droit et l'obligation de communiquer et éviter qu'un même degré de soupçon relève des deux régimes juridiques.

316. Par ailleurs, il ressort des entretiens avec les intermédiaires financiers rencontrés que la déclaration d'une opération suspecte est vécue comme la reconnaissance d'un échec dans la mise en œuvre des obligations de diligence et de surveillance des transactions, qui selon les interlocuteurs pourrait faire peser de forts doutes sur la probité et la vigilance de l'institution concernée. Le changement de culture des intermédiaires financiers suisses dans ce domaine est à encourager.

317. Les déclarations de soupçon des intermédiaires financiers sont fréquemment faites trop tardivement. La plus grande partie des déclarations intervient sur la base de sources externes d'information comme des articles de presse (34%)<sup>96</sup> ou de demandes des autorités judiciaires nationales ou internationales. La proportion des déclarations trouvant leur source dans les alertes des dispositifs de surveillance des institutions financières eux-mêmes reste limitée, et tend à diminuer (18% en 2014 et 7% en 2015). La pratique montre que les intermédiaires financiers attendent fréquemment pour communiquer, de disposer d'un élément externe, par exemple dans les médias, qui confirme une situation détectée comme potentiellement problématique. Ceci pose question sur le degré d'analyse relatif aux alertes, à la revue des alertes non clôturées à l'issue de l'examen renforcé par une cellule d'experts hautement qualifiés du service de conformité ou encore sur la qualité des paramétrages des systèmes d'alerte.

318. **Le nombre de manquements à l'obligation de communiquer semble sous-estimé.** La FINMA et les OAR, qui disposent d'une obligation subsidiaire de communiquer au MROS, n'ont procédé qu'à 16 déclarations entre 2006 et 2015<sup>97</sup>. Par ailleurs, lors de la visite sur place, il a été constaté que certaines institutions financières présentent un nombre significatif d'alertes issues de leurs outils de surveillance des transactions qui n'ont pas été clôturées à l'issue de l'examen renforcé/clarifications complémentaires. Ce nombre parfois largement supérieur au nombre de déclarations de soupçons effectuées conduit à s'interroger sur de possibles manquements à l'obligation de communiquer. Or, les sociétés d'audit ne mentionnent que très peu fréquemment des violations de l'obligation de déclarer le soupçon fondé et ne se prononcent pas sur une utilisation du

<sup>96</sup> Rapport annuel MROS 2015, p. 27

<sup>97</sup> Cf. Chapitre 3, RI 6, Tableau 3.2

droit à communiquer un soupçon simple qu'aurait pu exercer l'intermédiaire financier. La FINMA a prévu d'intensifier les contrôles renforcés sur ces aspects, à compter de 2016<sup>98</sup>.

319. **Lorsque la compétence pour faire une déclaration au MROS relève d'une instance collégiale, elle doit prendre ses décisions en toute indépendance.** La Suisse cite le cas d'une banque de gestion privée exerçant des activités transfrontières dont les directives internes prévoient que la décision de communiquer appartient à un comité de diligence. Les évaluateurs estiment que selon la composition de l'instance décisionnelle en matière de déclaration de soupçon et ses règles de délibération, les lignes métiers peuvent avoir une influence prépondérante sur la décision de communiquer. La FINMA indique qu'elle a prévu un point de contrôle supplémentaire dans le programme d'audit LBC/FT pour 2016.

320. **La suppression du blocage automatique des avoirs pendant la période d'analyse du MROS et l'obligation d'exécuter les ordres des clients sur lesquels porte le soupçon contribuent à éliminer le risque de divulgation directe ou indirecte de la communication au client**<sup>99</sup>. En revanche, l'obligation de notifier au client l'existence d'une information émise par une autorité pénale étrangère conduit potentiellement l'intermédiaire financier à informer son client de l'existence de poursuites ouvertes contre lui à l'étranger et indirectement révéler la communication de soupçon effectuée en Suisse. Des intermédiaires financiers rencontrés ont fait état d'un cas dans lequel ils ont dû informer leur client d'une demande d'entraide pénale étrangère le concernant, alors que la déclaration au MROS s'accompagnait d'un devoir de ne pas divulguer.

*Mise en œuvre de contrôles internes et de procédures afin d'assurer le respect des obligations de LBC/FT ; obstacles légaux ou réglementaires*

321. **Les intermédiaires financiers disposent d'une fonction indépendante en charge de la conformité.** Dans les institutions financières et les EPNFD de plus grande taille, la fonction conformité indépendante des lignes métiers est généralement assurée au niveau des services du siège par une unité d'affaire également en charge des affaires juridiques. Le responsable est directement rattaché à l'organe exécutif. Dans les plus petites EPNFD, il s'agit du responsable conformité, parfois externe à l'entreprise. Les services en charge de la conformité des institutions rencontrées disposent d'un accès illimité à l'information. Ils assurent la mise en œuvre des tâches de gestion préventive du risque LBC/FT et s'inscrivent dans l'organisation du contrôle interne de l'établissement. Dans certaines institutions rencontrées, la collaboration avec le service conformité fait partie des éléments entrant en ligne de compte pour l'appréciation de la performance annuelle, et donc d'une partie variable de la rémunération des chargés de clientèle. Cette approche constitue une mesure utile pour inciter les collaborateurs à contribuer à la politique de LBC/FT des intermédiaires financiers.

322. **Les intermédiaires financiers sous l'autorité de la FINMA se sont dotés d'une organisation du contrôle interne** assurant la revue du dispositif LBC/FT par une unité

<sup>98</sup> Cf. Chapitre 6, RI 3

<sup>99</sup> Cf. Chapitre 3, RI 6

indépendante. Pour les autres intermédiaires financiers, cette fonction de contrôle interne ne semble pas être clairement établie.

**323. Les groupes financiers ont défini des politiques de LBC/FT applicables à toutes les entités composant leur groupe.** Une incertitude demeure cependant sur le contrôle exercé par les fiduciaires sur leurs succursales à l'étranger, notamment lorsqu'elles sont situées dans des places offshores. Les implantations à l'étranger des groupes disposent d'équipes locales rattachées au service de conformité du siège. Des missions d'audit interne et externe dans les entités étrangères veillent régulièrement au respect des directives internes du groupe et des réglementations locales<sup>100</sup>.

**324. Les groupes suisses et les entités suisses de groupes internationaux peuvent procéder en général à la surveillance consolidée des transactions des clients en relation avec plusieurs entités du groupe.** Il revient aux filiales/succursales d'informer le service de conformité central de leurs risques BC/FT. Le service central doit en cas de besoin diffuser des informations sur les clients aux entités concernées. En l'absence d'une base « tiers » universelle, la structure généralement compartimentée du système d'information des groupes bancaires suisses ne permet pas en principe une surveillance consolidée par le service conformité du siège des opérations d'un même client qui serait en relation d'affaires avec plusieurs entités du groupe. Cette restriction d'accès demeure toutefois limitée, dans la mesure où les serveurs informatiques des filiales étrangères sont fréquemment logés en Suisse. Certaines entités suisses de groupes internationaux sont soumises à des exigences de transparence interne applicable au sein du groupe, requérant la circulation de certaines informations sur les clients (suspects). Elles ont fait état de la mise en place de mécanismes de partage d'informations validées par les autorités de contrôle, tant en Suisse que dans le pays du siège. A des fins de transparence et pour assurer des pratiques homogènes pour tous les groupes financiers actifs en Suisse, il conviendrait que la FINMA formalise les conditions sur la base desquelles ces pratiques de partage d'informations peuvent être mises en œuvre, y compris dans les cas où la tête de groupe est un établissement financier étranger. S'agissant des clients à risques élevés, en particulier les PPE, ils sont souvent requis de signer des renoncations à leur droit au secret bancaire afin de permettre aux entités du groupe de partager leurs informations sur ces clients.

**325.** Du fait d'un droit local très strict en particulier en matière de protection des données, il peut arriver que les entités locales soient soumises à l'interdiction de divulgation de leurs déclarations de soupçon également au service de conformité du siège. Une liste de « persona non grata » est souvent mise à disposition sur un site partagé et sécurisé du service conformité. Elle permet d'alerter les responsables conformité des filiales et succursales sur un client défavorablement connu sans pour autant enfreindre la confidentialité de la déclaration de soupçon émise par l'entité qui est à l'origine de l'inscription sur cette liste.

### *Conclusion*

**326.** Les intermédiaires financiers dans leur ensemble mettent en œuvre des mesures préventives globalement proportionnelles à leurs risques, mais des améliorations restent à apporter notamment

---

<sup>100</sup> Cf. Chapitre 6, RI 3

dans la classification des risques par certains secteurs. Les intermédiaires financiers dans leur ensemble sont insuffisamment mobilisés sur la nécessité de faire des déclarations d'opérations suspectes. **Le niveau d'efficacité atteint par la Suisse pour le Résultat immédiat 4 est modéré.**

5

## CHAPITRE 6. CONTRÔLE

### *Conclusions principales et recommandations*

#### *Conclusions principales*

- L'approche fondée sur les risques mise en œuvre par la FINMA est globalement satisfaisante. Son application par certains OAR n'est pas suffisamment différenciée selon les risques, par exemple pour ce qui concerne les fiduciaires qui interviennent dans la chaîne de création de montages offshores.
- L'étendue des moyens de surveillance de la FINMA assure un contrôle rapproché et continu des intermédiaires financiers et permet une intensification des mesures en tant que de besoin. L'autorité de la FINMA est reconnue par les intermédiaires financiers qui lui sont directement rattachés et par les OAR. Elle lui permet d'obtenir le respect de ses mesures de remédiation dans la majorité des cas.
- L'éventualité de sanctions pouvant toucher l'exercice de l'activité d'intermédiaire financier est redoutée par les professionnels. Toutefois, les conditions de mise en œuvre de ces sanctions et leur application effective aux institutions financières et à leurs dirigeants reconnus responsables de violations graves du droit de la surveillance, en matière de LBC/FT, en atténuent le caractère potentiellement dissuasif.
- Le mécanisme de garantie d'activité irréprochable, applicable aux personnes physiques et morales, permet d'attester de la probité des institutions financières, et de leurs dirigeants, détenteurs d'une participation ou de contrôle, ou bénéficiaires effectifs.
- Le pilotage, la coordination et le suivi de la surveillance de la FINMA sur les OAR sont globalement satisfaisants. Toutefois, un écart est constaté dans l'approche des risques et du contrôle des intermédiaires financiers d'un même secteur, qui peuvent être directement soumis à la FINMA ou affiliés à un OAR. C'est particulièrement le cas pour les prestataires de services de transfert de fonds ou de valeurs, considérés comme à risque de BC/FT élevé.
- Des mesures ont récemment été prises pour renforcer les exigences de compétence et d'indépendance des sociétés d'audit qui effectuent les contrôles des intermédiaires financiers, sans pour autant imposer une rotation régulière des sociétés. De manière générale, les contrôles ordinaires menés par les sociétés d'audit sont de nature essentiellement formelle et les faiblesses matérielles ne sont pas toujours relevées dans leur intégralité. La FINMA assure néanmoins une revue systématique de la qualité des rapports. Les OAR ne procède pas à un contrôle similaire de la dimension qualitative des rapports sur leurs affiliés.
- La sensibilisation des intermédiaires financiers à la communication d'opérations suspectes semble avoir produit des résultats qui demeurent encore limités. Les contrôles et sanctions des autorités de contrôle sur ces aspects demeurent insuffisants et n'ont pas permis d'en amplifier

les effets. La FINMA est consciente qu'il s'agit d'un point d'amélioration et d'attention pour la surveillance et les programmes de contrôle.

### **Recommandations**

- La FINMA devrait donner instruction aux sociétés d'audit d'intensifier de manière substantielle et de prioriser les contrôles sur les déclarations d'opérations suspectes, en application du point d'audit sur cet aspect introduit en 2016. Elle devrait en outre appliquer des sanctions aux institutions défaillantes. Les OAR devraient adopter une approche similaire.
- Afin de renforcer le régime de sanctions, en particulier vis-à-vis des intermédiaires financiers les plus à risque, les autorités compétentes devraient sanctionner les violations graves du droit de la surveillance par des mesures contraignantes autres que de simples décisions en constatation ou de rétablissement de l'ordre légal. Les sanctions individuelles prononcées devraient en outre être systématiquement publiées, éventuellement de manière anonyme. La FINMA devrait également fixer une échelle de sanctions pour les OAR.
- La FINMA devrait intensifier ses missions de contrôle approfondi (*supervisory reviews*) et s'assurer que l'intensité et la profondeur des contrôles menés par les sociétés d'audit sont à même de détecter une mise en œuvre insuffisante des mesures de LBC/FT par les intermédiaires financiers. A ce titre, la Suisse devrait envisager la question des ressources de la FINMA et de celles des sociétés d'audit pour s'assurer que les moyens de surveillance adéquats sont mis au service de l'ensemble des assujettis, en particulier les plus à risque.
- Les OAR devraient revoir leur approche des contrôles fondés sur les risques afin de s'assurer qu'ils varient suivant les risques dans leur nature, leur méthodologie et leur étendue. Une plus grande convergence dans l'approche des risques et des contrôles devrait être appliquée entre la FINMA et les OAR afin d'assurer la mise en œuvre de contrôles et de vigilances adaptées pour les intermédiaires financiers d'un même secteur (ex. fiduciaires).
- La Suisse devrait poursuivre les actions entreprises afin de renforcer davantage l'indépendance des sociétés d'audit. Elle devrait aussi prendre des mesures pour que l'approche qualitative des contrôles des sociétés d'audit sur les affiliés des OAR soit renforcée, et que la réalisation de leurs missions fasse l'objet d'un contrôle qualité par une autorité indépendante.
- Les autorités de contrôle devraient affiner la définition du profil de risque de certains de leurs assujettis, et considérer à ce titre en particulier les fiduciaires lorsqu'ils disposent de succursales établies à l'étranger, les émetteurs de cartes prépayées qui ne sont pas adossées à des comptes bancaires, les OAR généralistes (qui eux-mêmes devraient s'assurer que les critères de risque qu'ils appliquent sont différenciés selon les activités exercées par leurs affiliés).
- La FINMA devrait exiger des sociétés d'audit qu'elles mènent des contrôles approfondis et critiques sur la méthodologie appliquée pour la classification des risques, ainsi que les



systèmes de surveillance des transactions et leur calibrage.

- Les autorités de contrôle devraient fournir aux intermédiaires financiers des retours périodiques d'informations sur les bilans des contrôles LBC/FT par catégorie ou secteur d'activité, afin de clarifier les attentes concernant la mise en œuvre des obligations de LBC/FT.

327. Le Résultat Immédiat pertinent pour ce chapitre est RI. 3. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R. 26-28 & R. 34-35.

### **Résultat immédiat 3 (Contrôle)**

Voir l'encadré 1 du Chapitre 1 (p. 30) sur les précisions relatives au concept d'« intermédiaire financier » dans le dispositif LBC/FT suisse, qui recouvre les notions d'institution financière et d'entreprise et profession financière désignées (EPNFD).

*Mise en œuvre de mesures empêchant les criminels et leurs complices de détenir ou de devenir les bénéficiaires effectifs d'une participation significative ou de contrôle d'institutions financières ou d'EPNFD, ou d'y occuper un poste de direction*

328. **Le mécanisme de la garantie d'activité irréprochable permet à la FINMA de s'assurer de la probité des dirigeants, actionnaires et administrateurs d'institutions financières.** Lors des demandes d'agrément des institutions financières ainsi que lors de changements de dirigeants ou d'actionnaires significatifs, la FINMA applique le mécanisme de la garantie d'activité irréprochable. Ce mécanisme lui permet de s'assurer que les dirigeants, les actionnaires significatifs (10%) ou les personnes qui peuvent exercer une influence notable sur la gestion d'une institution financière présentent les caractéristiques personnelles et professionnelles appropriées. La FINMA examine notamment un extrait de casier judiciaire, une déclaration attestant que ces personnes ne font pas l'objet d'une procédure en cours ou terminée en Suisse ou à l'étranger. Elle vérifie aussi l'existence d'autres mandats, ou de participations qualifiées détenues par ces personnes. Lorsqu'il s'agit de personnes étrangères, la FINMA travaille en collaboration avec les autorités du/des pays concerné(s). Cette procédure s'applique à toutes les institutions financières placées sous la responsabilité directe de la FINMA –banques, négociants en valeurs mobilières, directions de fonds, sociétés d'investissement, entreprises d'assurance-, ainsi qu'aux intermédiaires financiers directement assujettis<sup>101</sup> et aux OAR<sup>102</sup>.

329. Le mécanisme de la garantie d'activité irréprochable est également mis en œuvre tout au long de l'activité d'un établissement dans le cadre du droit de la surveillance. Ainsi lorsqu'un contrôle LBC/FT ou une procédure relevant de la Convention de Diligence des Banques<sup>103</sup> fait état d'un incident ou une irrégularité pouvant mettre en jeu la garantie d'activité irréprochable (par ex. une

<sup>101</sup> Cf. Chapitre 1

<sup>102</sup> Cf. Chapitre 1

<sup>103</sup> Cf. Chapitre 1

défaillance organisationnelle en matière de LBC/FT), la FINMA établit les responsabilités au sein de l'institution et prononce l'éloignement d'une personne de toute fonction dirigeante. Un cas récent d'une interdiction d'exercer pendant 4 ans suite à la violation grave des obligations de diligence a été mentionné aux évaluateurs.

330. Cette approche permet à la FINMA de disposer d'une vue globale et continue sur les personnes physiques et morales, y compris sur des aspects qui ne relèvent pas strictement de sa surveillance. La pratique et la jurisprudence montrent que l'activité irréprochable est appréciée de manière large. Ainsi un établissement ayant manqué à ses obligations découlant de la loi FATCA<sup>104</sup> ou ayant participé à des délits fiscaux commis par des clients étrangers dans le cadre de prestations de services transfrontières verrait sa garantie d'activité irréprochable mise en cause. La FINMA a pris 16 décisions en 2014 portant sur la garantie d'activité irréprochable et 12 en 2015.

331. La FINMA tient aussi une *watch list* de personnes dont l'activité irréprochable a été mise en doute suite à des contrôles ou à des indications reçues de tiers, ou à l'encontre desquelles des mesures d'éloignement ont été prononcées. Ce fichier est accessible à un nombre restreint de responsables de la FINMA et contient exclusivement les données qui sont pertinentes pour juger de la garantie d'activité irréprochable. Il obéit à des règles strictes de traitement des données. Les éléments figurant dans cette base de données sont examinés lorsqu'une garantie d'activité irréprochable est requise.

332. **Les OAR vérifient que leurs affiliés jouissent d'une bonne réputation.** Ils ont notamment accès aux extraits des casiers judiciaires par l'intermédiaire de la FINMA. Les conditions d'affiliation figurant soit dans les statuts de l'OAR, soit dans son règlement LBA requièrent de manière générale que les affiliés, leur direction, administrateurs et collaborateurs et les personnes qui détiennent une participation significative dans leur capital jouissent d'une bonne réputation et offrent toutes garanties d'une gestion irréprochable. En 2015, VQF a refusé 4 demandes d'affiliation sur cette base et Polyreg, 2. Les changements intervenant dans la direction de l'affilié et/ou de son actionnariat sont notifiés à l'OAR (par ex. dans les 30 jours pour Polyreg<sup>105</sup>) ou indiqués dans le rapport annuel LBA des affiliés (par ex. OAR G<sup>106</sup>). Le fait que les modifications intervenues ne permettent plus à l'institution de remplir la condition d'honorabilité ou de bonne réputation constitue un motif d'exclusion de l'OAR.

333. **Les actionnaires, ayant droits et dirigeants des entreprises de négoce en or et métaux précieux sont soumis aux exigences d'honorabilité et de garantie d'activité irréprochable dans les mêmes conditions que les autres intermédiaires financiers, pour leurs activités relevant de la LBA.** En revanche, dans leurs activités industrielles de fonderie, les négociants ne sont pas tenus de vérifier les conditions d'extraction des métaux et les éventuels manquements aux règles qui encadrent ces opérations, qu'elles soient relatives à la prévention de la corruption ou de

<sup>104</sup> *Foreign Account Tax Compliance Act*, [Loi fédérale sur la mise en œuvre de l'accord FATECA entre la Suisse et les États-Unis. 672.933.6](#)

<sup>105</sup> PolyReg Association Générale d'Autorégulation (nd), *Déclaratoir des mutations*, [www.polyreg.ch/f/formulaire/mutation.html](#)

<sup>106</sup> OARG (2015), *Rapport de Révision 2015*, [www.oarg.ch/images/stories/pdf/Rapport\\_de\\_revision\\_2015-2101.pdf](#)

l'utilisation de métaux d'origine criminelle, ou liées à l'éthique ou à l'environnement. Les négociants appliquent cependant, de manière volontaire, des mesures de diligences sur leurs fournisseurs<sup>107</sup>.

334. **L'autorité en charge du contrôle des casinos, la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ)**<sup>108</sup>, procède à des vérifications poussées de la « bonne réputation » et de l'« activité commerciale irréprochable » des personnes dirigeant, gérant, ou exerçant un contrôle ou détenant une participation dans un casino lors de la demande de concession et de manière permanente ensuite<sup>109</sup>. Elle s'assure aussi de l'origine licite des fonds apportés par le requérant et les porteurs de parts. La CFMJ considère que le principal risque de BC dans les casinos vient des actionnaires et est donc particulièrement vigilante dans la surveillance de ces aspects. .

335. **La FINMA prend des décisions contraignantes à l'encontre des prestataires exerçant une activité sans droit** (38 décisions en 2014), en particulier dans le secteur de la transmission de fonds. Les procédures sont conduites rapidement (3 ou 4 mois) et la jurisprudence du Tribunal fédéral qui statue sur les recours lui est généralement favorable.

*Vérification d'une compréhension continue des risques de BC/FT dans les secteurs financiers et l'ensemble des autres secteurs*

336. **La FINMA dispose d'une vision globale, continue, objective et réaliste, des risques de BC/FT qui affectent le secteur financier** et des éléments de vulnérabilité sur lesquels agir pour contenir ces risques. La direction de la FINMA reconnaît que la Suisse est, en termes relatifs, exposée de manière significative aux risques BC/FT du fait des caractéristiques du marché suisse, ouvert aux échanges internationaux et aux grands groupes mondiaux, et du poids de son secteur financier. La gestion privée transfrontière est le domaine le plus exposé. De plus, au cours des dernières années, le risque général BC/FT s'est accru sous l'action de différents facteurs, notamment la diversification de la base clients des institutions financières, l'élargissement des pays cibles ou d'origine du courant d'affaires, avec une augmentation des volumes d'affaires provenant de pays émergents qui comptent un nombre élevé de PPE. La FINMA constate aussi que l'approche LBC/FT de certaines institutions financières en Suisse n'a pas changé au même rythme, ni dans des proportions correspondantes à l'évolution des risques associés à la clientèle. En particulier, la qualité et la profondeur des diligences effectuées n'ont pas toujours progressé pour refléter le niveau et la nature des risques rencontrés. Depuis 2011, plusieurs dossiers de corruption internationale relayés médiatiquement et dont les procédures sont en cours ont concerné des institutions financières suisses. Ils témoignent notamment de ces insuffisances. Ainsi, dans les deux dossiers Petrobras et 1MDB, ce sont au total 24 banques établies en Suisse qui ont fait l'objet d'enquêtes, et la FINMA a ouvert des procédures de sanction (« *enforcement* », cf. ci-dessous) à l'encontre de 9 d'entre elles. Pour la FINMA, cette évolution doit se traduire par une approche plus proactive des contrôles, avec l'identification en amont des plus hauts risques.

<sup>107</sup> Cf. Chapitre 5, RI 4

<sup>108</sup> Cf. Chapitre 1

<sup>109</sup> Cf. Annexe conformité technique, c. 28.1

*Approche de la FINMA vis-à-vis des institutions bancaires et assimilées*

337. **Afin de concrétiser cette approche proactive des contrôles, la FINMA a introduit en 2013 un système de classification des institutions financières directement sous sa responsabilité** selon leur risque de BC/FT. Cette méthodologie intégrée et centralisée a été matérialisée dans un concept de surveillance actualisé en 2014. La classification repose sur une matrice qui combine le risque inhérent (risque brut encouru) et le risque cohérent (capacité à gérer les risques) calculé notamment sur la base des résultats des contrôles. La FINMA attribue ensuite un score de risque global qui conduit à classer l'assujetti dans une des trois fourchettes de risque : faible, moyen, élevé. Cette classification est dynamique et est revue une fois par an au moins à l'occasion des contrôles, ou plus souvent si un développement particulier le justifie, comme un changement de management ou de stratégie. La FINMA a par exemple fait part du changement récent de classification d'une banque pour passer en risque élevé car elle présentait plusieurs irrégularités non résolues depuis 2013, dont des défaillances du système d'information qui ne permettaient pas aux conseillers clientèle d'avoir une vue globale de la relation avec leurs clients, et des contrôles internes faibles.

338. **L'approche globale de la FINMA démontre une compréhension détaillée des facteurs de risques et de leur prise en compte pour l'analyse de la situation individuelle des établissements financiers.** Sur la base des informations qui ont été communiquées aux évaluateurs, notamment le score des banques rencontrées, les résultats paraissent refléter dans l'ensemble la réalité des risques de ces institutions. Cependant, l'appréciation portée sur les banques classées en risque global faible suscite des réserves lorsque pour certaines d'entre elles, ce niveau de risque est imputable à la présence de facteurs tels qu'un plan de remédiation en cours de déploiement, alors que par ailleurs ces mêmes banques disposent d'une proportion élevée de clientèle en lien avec des zones géographiques à risque.

Tableau 19. **Classification des banques et des négociants en valeurs mobilières par catégorie****Risque global faible : 125 intermédiaires financiers**

- 0 banque universelle internationale
- 14 banques de gestion de fortune transfrontière<sup>110</sup>
- 3 banques de gestion de fortune domestique
- 99 banques de détail et banques commerciales
- 9 négociants en valeurs mobilières qui ne pratiquent que le négoce pour compte propre
- 0 négociant en valeurs mobilières qui pratique le négoce pour compte de tiers

<sup>110</sup> Les 14 banques de gestion de fortune transfrontière classés en risque faible sont en cessation progressive d'activité (« run off »).

**Risque global moyen : 190 intermédiaires financiers**

- 2 banques universelles internationales
- 103 banques de gestion de fortune transfrontière
- 24 banques de gestion de fortune domestique
- 26 banques de détail et banques commerciales
- 0 négociant en valeurs mobilières qui ne pratique que le négoce pour compte propre
- 14 négociants en valeurs mobilières qui pratiquent le négoce pour compte de tiers avec la tenue de dépôt par une banque / pas une propre tenue de dépôt
- 21 négociants en valeurs mobilières qui pratiquent le négoce pour compte de tiers avec propre tenue de dépôt

**Risque global élevé : 14 intermédiaires financiers**

- 1 banque universelle internationale
- 10 banques de gestion de fortune transfrontière
- 1 banque de gestion de fortune domestique
- 1 banque de détail et banque commerciale
- 1 négociant en valeurs mobilières

Source : FINMA (2016)

339. La FINMA communique une fois par an avec les institutions financières au sujet de leur rating prudentiel, avec une indication générale de leur score en matière de LBC/FT. En cas de risque élevé, une communication formelle est organisée afin d'interpeller tous les organes dirigeants des institutions concernées. Ces dernières savent alors qu'elles sont sous surveillance renforcée de la FINMA, qui présente les mesures attendues pour sortir de ce régime.

340. **Afin d'affiner l'appréciation des risques inhérents et de mieux définir le profil des institutions, certains aménagements pourraient être considérés** : même s'il s'agit d'un facteur secondaire, le PIB par habitant ne semble pas être un indicateur pertinent pour contribuer à la mesure du risque BC/FT d'un pays, notamment au regard du risque de corruption. Concernant les risques sectoriels, la classification de la banque de gestion privée devrait tenir compte des risques sous-jacents plus élevés des apporteurs d'affaires qui sont des gérants indépendants, par rapport au modèle dans lequel la banque travaille avec ses propres chargés d'affaires. Cet élément doit être pris

en compte dans le contexte suisse du fait du poids du secteur de la banque de gestion privée et de l'exposition de ce secteur au risque de BC/FT<sup>111</sup>.

*Approche de la FINMA vis-à-vis des intermédiaires financiers directement soumis (IFDS)*

341. **La FINMA procède aussi à une classification selon les risques des intermédiaires financiers qui ont fait le choix de lui être directement soumis (IFDS)**<sup>112</sup>. La classification sur la base des facteurs inhérents repose sur une granularité plus faible composée de deux niveaux de risque (risque accru, risque normal). Cette approche se justifie puisque les IFDS sont souvent des établissements mono-activité dont les facteurs de risque sont donc moins nombreux.

6

Tableau 20. **Classification des intermédiaires financiers directement soumis à la FINMA (IFDS) par catégorie de risque BC/FT (juin 2015)**

<b>Catégorie de surveillance : risques accrus</b>	
FDS présentant un risque accru : <i>money transmitter</i> opérations de change activités fiduciaires (activités d'organe, <i>trustee</i> , détention de valeurs patrimoniales à titre fiduciaire) gérants de fortune dont la clientèle est située hors de l'UE (à partir du 3 <sup>e</sup> trimestre 2013) <i>new payment methods</i> (monnaie électronique, transfert d'argent via Internet, paiements mobiles)	<b>155</b>
<b>Catégorie de surveillance : normale</b>	
IFDS ne présentant pas de risque accru et IFDS n'exerçant pas à titre professionnel indépendamment de l'activité commerciale	<b>89</b>
<b>Total</b>	<b>244</b>

Source : FINMA

342. **Au titre des risques inhérents, pour certaines activités figurant en risque accru, l'organisation du modèle d'affaires pourrait être davantage prise en compte.** Par exemple, certains fiduciaires disposent de succursales établies à l'étranger et notamment dans des places offshores, qui peuvent être utilisées à des fins de dissimulation fiscale ou de BC issus d'activités criminelles. S'agissant des émetteurs de cartes prépayées, le risque devrait aussi être différencié entre les émetteurs dont les cartes sont adossées à un compte bancaire sur la base d'un partenariat

<sup>111</sup> La FINMA indique que depuis la visite sur place le concept de surveillance a été adapté (juin 2016) et cet élément intégré dans les critères de risque.

<sup>112</sup> Gestionnaires de fortune indépendants, activités fiduciaires, services de transmission de fonds et de valeurs, bureaux de change, services de crédit - crédit à la consommation notamment- et négociants de métaux précieux, voir concept de surveillance, juillet 2015

avec une/des banque(s), et les émetteurs de cartes anonymes achetées en espèces auprès des commerçants.

343. **La FINMA a une approche dynamique des risques inhérents** et elle indique par exemple qu'elle va prochainement réévaluer le risque de BC des fournisseurs de moyens électroniques de paiement sur la base de son expérience. Il lui apparaît en effet que le risque associé à ces nouvelles méthodes de paiement peut être considéré comme réduit grâce à la qualité de la documentation offerte en comparaison avec les transactions en espèces (à l'exception des cartes prépayées non adossées à des comptes bancaires, voir ci-dessus).

344. Un système de notation prenant en compte les risques cohérents conduit à classer les IFDS en trois catégories : Note 1 (risques les plus élevés)– 48 IFDS, Note 2 – 51 IFDS et Note 3 (risques les moins élevés)– 145 IFDS. Le risque cohérent est déterminé en fonction des résultats des contrôles ou d'évolutions majeures intervenant dans l'organisation de l'institution ou son développement. Par exemple, un prestataire de transfert de fonds a récemment été porté en catégorie élevée car il travaille avec un large réseau d'auxiliaires et est en pleine réorganisation de ce réseau.

#### *Approche de la FINMA vis-à-vis des OAR*

345. **La FINMA procède à une classification des OAR selon les risques. La classification des OAR généralistes devrait être précisée pour la prise en compte des secteurs à risques élevés, par exemple les avocats ou les fiduciaires.** Les 12 OAR sont classés en 3 catégories principales (risques faibles, moyens, élevés). En 2015, 3 étaient en risques faibles, 4 en risques moyens, 5 en risques élevés dont 2 en risques très élevés (« accrus »). La classification annuelle repose sur le nombre et la structure des affiliés, le risque intrinsèque des affiliés (selon l'analyse des risques des différentes catégories d'activités retenues pour les IFDS et présentée dans le tableau 6.2. ci-dessus), ainsi que sur l'appréciation par la FINMA de la politique de surveillance et l'organisation de l'OAR lui-même. Cette appréciation résulte de la présence d'indicateurs qualitatifs qui peuvent révéler des risques accrus, tels que la modification flagrante de la structure des membres ou des déficiences dans la structure organisationnelle de l'OAR. La FINMA devrait envisager comment la note finale des OAR généralistes doit refléter la présence, mais aussi la proportion d'affiliés présentant des risques élevés, notamment du fait de leur risque intrinsèque comme les avocats ou les fiduciaires.

#### *Approche des OAR vis-à-vis de leurs affiliés*

346. **Les OAR ont mis en place des procédures et des critères de classification des risques propres à chacun d'eux, qui leur permettent d'avoir une vue générale sur l'exposition au risque de leurs affiliés.** La pratique générale des OAR est de s'appuyer à la fois sur les conclusions du contrôle annuel de LBC/FT et sur sa propre appréciation pour classer les affiliés par niveau de risque. Sur les huit OAR rencontrés sur place, un seul n'avait pas encore catégorisé ses affiliés par niveau de risque tandis que le processus était en cours pour un autre.

347. **Des insuffisances sont notées dans les critères d'évaluation des risques des affiliés.** Les huit OAR rencontrés ont adopté des méthodologies de classification de risques différentes et retenu des échelles de risques variées : 4, 3 ou 2 niveaux. Les segmentations de risques les plus fines (4 niveaux) sont le fait d'OAR dont les affiliés sont les plus homogènes et qui appliquent des critères de

risque tenant compte des différents modes d'exercice de l'activité, i.e. OAR ASG (gérants de fortune) et OAR-ASA (assurances). Plusieurs OAR ont des types d'affiliés très hétérogènes (ex. prestataires de transferts de fonds, gérants de fortune, avocats, fiduciaires), ce qui les conduit à appliquer des critères de risques larges et communs à tous les affiliés, qui ne permettent pas une restitution satisfaisante des risques intrinsèques de chaque catégorie. Ceci peut constituer une limite à la connaissance des risques par les OAR. Un des OAR applique 2 niveaux de risque, avec la moitié des affiliés classés en risque élevé. Cette situation met en évidence une faiblesse dans l'étalonnage des classes de risque reposant sur des facteurs de risque insuffisamment diversifiés, et ne permet pas une approche des contrôles par les risques satisfaisante.

6

**348. L'application d'une approche commune des risques et du contrôle entre la FINMA et les OAR pour les intermédiaires financiers d'un même secteur**, qui peuvent être directement soumis à la FINMA ou affiliés à un OAR, **doit être intensifiée**. Les évaluateurs ont noté les efforts réalisés par la FINMA pour promouvoir auprès des OAR les principes d'une bonne classification des risques. L'application encore insuffisamment harmonisée de ces principes pourrait être préjudiciable à une compréhension partagée et continue des risques, des facteurs pouvant conduire à une exposition accrue à ces risques, et à leur bonne maîtrise. Une plus grande convergence est par exemple nécessaire pour la gestion de fortune indépendante ou les fiduciaires, secteurs considérés comme particulièrement exposés aux risques, notamment quand la clientèle est étrangère ou quand ils exercent des activités par le biais de succursales à l'étranger (par ex. OAR G et ASG, VQF, Polyreg pour les gérants de fortune). En outre, le fait qu'une autorité ne dispose pas d'une vue d'ensemble du secteur pèse sur la mise en œuvre de l'approche commune des risques. C'est le cas par exemple pour la détermination du nombre total de fiduciaires suisses disposant d'implantations à l'étranger.

*Contrôle, en fonction des risques, du degré de respect par les institutions financières et les EPNFD de leurs obligations de LBC/FT*

*Contrôles des institutions financières et des IFDS par la FINMA*

**349. La mise en œuvre de l'approche fondée sur les risques pour l'organisation et la conduite des contrôles LBC/FT par la FINMA est globalement satisfaisante.** Le niveau de risque global de LBC/FT présenté par l'institution financière détermine le cadre de la surveillance par la FINMA, sa fréquence et son intensité, ainsi que la nature des instruments de surveillance qui sont utilisés.

350. La gamme des instruments de surveillance comprend des contrôles ordinaires annuels (appelés « audits »), constitués d'un examen sur pièce et d'une visite sur place, et confiés à des sociétés d'audit (cf. ci-dessous). Les instruments de surveillance de la FINMA incluent aussi des audits supplémentaires, éventuellement menés par un tiers (« chargé d'audit ») pour approfondir un point d'audit, ainsi que des entretiens de surveillance conduits par la FINMA. La FINMA peut réaliser par ses moyens propres des contrôles sur place sur la base d'un programme d'audit approfondi (*supervisory review*). Pour les banques, négociants en valeurs mobilières, directions de fonds et sociétés d'investissement, les contrôles de LBC/FT prennent place dans le contexte de la surveillance prudentielle exercée par la FINMA. Le volet LBC/FT est donc une partie de l'examen plus général auquel les institutions financières sont soumises annuellement. L'audit annuel prudentiel/LBA



permet de disposer d'une vision globale des institutions financières, notamment sur les fonctions de gouvernance générale, sur la politique d'affaires, ou l'appétence au risque et permet ainsi à la FINMA d'exercer une appréciation continue du risque de BC/FT.

351. La FINMA confie la conduite des contrôles LBC/FT « ordinaires » à des sociétés d'audit, pour des raisons essentiellement liées à son organisation et à l'utilisation de ses ressources propres. Les sociétés d'audit exercent leur mission suivant les instructions de la FINMA. La même société d'audit est en charge des contrôles prudentiels et de LBC/FT. Lorsque l'audité est un groupe financier, les sociétés d'audit sont mandatées pour le contrôle consolidé de l'ensemble des établissements du groupe, en Suisse et à l'étranger. Des instructions d'audit sont adressées aux entités nationales du réseau d'audit afin d'assurer une revue homogène de l'ensemble des établissements du groupe. Des mesures ont récemment été prises qui semblent à même d'améliorer les exigences de compétence et d'indépendance des sociétés d'audit qui effectuent les contrôles<sup>113</sup>. Elles maintiennent la règle de la rotation du « réviseur principal » (l'associé de la société d'audit signataire du rapport) tous les 7 ans, sans l'accompagner de mesures visant les sociétés d'audit elles-mêmes, comme par exemple la rotation régulière des mandats de ces sociétés. Elles interdisent désormais à un intermédiaire financier qui exerce des activités d'audit (ou « révision ») de type comptable ou financier, de procéder à des audits de LBC/FT.

352. **La FINMA fait varier l'étendue et l'intensité des contrôles effectués par les sociétés d'audit en fonction des risques des institutions assujetties.** Les sociétés d'audit procèdent à une évaluation indépendante des risques de l'institution auditée lors de la préparation de leurs travaux. Cette analyse est confrontée avec celle de la FINMA de façon à s'assurer que les visions convergent. La FINMA fixe un programme standard pour l'audit de base annuel<sup>114</sup> qui est identique quel que soit le niveau de risque de l'institution auditée. Ce programme d'audit, qui a été partagé avec les évaluateurs, couvre le spectre des obligations de LBC/FT. La FINMA précise pour chaque intermédiaire financier les contrôles spécifiques qui s'ajoutent au programme standard et les taux d'échantillon de dossiers à examiner. Les différents éléments font l'objet d'une revue critique annuelle (l'auditeur attestant qu'aucun élément ne lui permet de conclure qu'il y aurait des irrégularités), remplacée par un audit plus approfondi tous les 3 ans (l'auditeur donnant une assurance positive d'absence d'irrégularité). Certains aspects sont toutefois regardés annuellement avec l'étendue « audit », qui implique la réalisation de sondages sur un échantillon de dossiers choisis de manière aléatoire par exemple l'application des mesures de diligence relative à la clientèle, en particulier sur les risques accrus<sup>115</sup>. En outre, sur la base d'une analyse des risques inhérents à l'activité de l'assujetti et de ses risques de contrôle, la fréquence et l'étendue de l'audit de base peuvent être augmentées.

353. À l'issue de leurs travaux, les sociétés d'audit rendent un rapport qui intègre la partie LBA. Elles renseignent aussi un « formulaire de saisie LBA » qui contient les 11 rubriques du programme standard d'audit. Cet outil permet à la FINMA de disposer d'une base de données utile pour avoir une

---

<sup>113</sup> Cf. Chapitre 1

<sup>114</sup> Circulaire FINMA 2013/3

<sup>115</sup> Programme d'audit 2016

vue globale sur les tendances que révèlent les contrôles. Les données statistiques de la FINMA qui ont été consultées par les évaluateurs font apparaître que sur les 336 audits menés en 2014, 58 irrégularités ont été notées (37 en 2013 et 41 en 2012). Ce chiffre semble faible même si la tendance est à la progression. Des entretiens menés lors de la visite sur place, il ressort en effet que les contrôles des sociétés d'audit sont de nature essentiellement formelle (ex. clarifications insuffisantes, documentation manquante) et visent à évaluer si l'affilié a pris les dispositions nécessaires pour satisfaire aux obligations de la LBA de manière appropriée.

354. Les échanges avec les institutions rencontrées –sociétés d'audit et intermédiaires financiers– montrent aussi que les sociétés d'audit ne procèdent pas toujours à une analyse critique de la qualité du système d'information ou de la méthodologie de classification des risques. Cela affecte l'appréciation qu'elles portent sur les dossiers de clients sélectionnés selon un tirage aléatoire par classe de risque.

355. Par ailleurs, il ressort des entretiens sur place que les contrôles menés tous les 3 ans sur les systèmes de monitoring des transactions sont insuffisants, en particulier concernant la calibration des paramètres retenus pour détecter les transactions inhabituelles. Par ailleurs, jusqu'à fin 2015 aucun contrôle sur la mise en œuvre effective du filtrage des listes de sanctions financières et de gel des avoirs n'était prévu dans le programme d'audit standard. Les évaluateurs ont toutefois noté qu'en 2014 et 2015, des revues spécifiques ont été effectuées dans ce domaine auprès d'un échantillon de banques. Les résultats insuffisants de ces revues auprès de quelques institutions ont conduit la FINMA à inscrire des contrôles sur les dispositifs de gel des avoirs dans le programme d'audit standard de 2016. Trois points d'audit supplémentaires figurent dans le programme de contrôle 2016<sup>116</sup>. Essentiellement formels, ils ne requièrent pas d'investigations approfondies sur l'efficacité du dispositif et la qualité de traitement des alertes. La FINMA indique que ces nouveaux points d'audit fourniront une évaluation générale et seront suivis de contrôles étendus ultérieurs à l'égard des intermédiaires défaillants.

356. Enfin **les contrôles des dossiers par sondage sur les obligations de communiquer réalisés sur une base triennale et selon un niveau renforcé** (« audit », cf. ci-dessus) **jusqu'à fin 2015 paraissent insuffisants**. En effet, l'auditeur ne se réfère pas au nombre d'alertes non clôturées par l'institution à l'issue des clarifications complémentaires. Les évaluateurs ont ainsi relevé auprès d'une grande institution financière que 380 alertes non clôturées avaient été enregistrées sans qu'aucun manquement à l'obligation de communiquer n'ait été relevé par la société d'audit<sup>117</sup>. Au total, le nombre d'irrégularités sur l'obligation de communiquer relevées par les sociétés d'audits au cours de l'année 2014 sur la base de l'outil pour l'évaluation des formulaires de saisie s'élève à 4. À compter de 2016, la FINMA diligentera des contrôles sur cette obligation sur une base annuelle. Une telle approche fondée sur des contrôles intensifiés et des sanctions efficaces paraît indispensable à ce stade pour prolonger les actions de sensibilisation menées par le MROS et la FINMA.

<sup>116</sup> Cf. Chapitre 4, RI 11

<sup>117</sup> Voir aussi Chapitre 5, RI 4

357. **Des mesures de contrôles supplémentaires sont appliquées pour les institutions les plus à risque.** Pour les institutions à risque moyen et élevé, la FINMA définit des actions complémentaires, soit un audit supplémentaire pour élargir le champ des éléments revus (par ex. vérifier que les irrégularités constatées au cours de la revue de l'année précédente ne concernent pas d'autres domaines d'activité), ou un audit ponctuel (avec un chargé d'audit que la FINMA mandate elle-même) sur des points importants comme par ex. en 2011 lors des mouvements liés aux développements politiques en Afrique du Nord (« Printemps arabe ») pour une analyse plus approfondie des clients PPE de 20 banques, ou récemment en lien avec le dossier Petrobras et les aspects liés à la corruption. La FINMA peut aussi réaliser par ses moyens propres des contrôles sur place (*supervisory reviews*), qui permettent de mener des contrôles approfondis et exhaustifs sur tout le dispositif LBC/FT. Ils peuvent durer plusieurs mois et dans certains cas, être déclenchés sans préavis auprès de l'institution financière. En nombre variable d'une année sur l'autre (3 en 2012, 10 en 2013 et 4 en 2014), la FINMA envisage de les intensifier en 2016. Les *supervisory reviews* auxquels les évaluateurs ont pu accéder sur place montrent la qualité et la profondeur des travaux effectués par la FINMA.

358. Les irrégularités notées dans les contrôles réalisés par les sociétés d'audit paraissent pouvoir être, dans une certaine mesure, palliées par les actions entreprises par la FINMA dans le suivi des assujettis. La FINMA procède en outre à un contrôle de la qualité des audits, et note les sociétés d'audit pour chacun de leur mandat (audits supplémentaires ou ponctuels). Les sociétés d'audit mandatées par les assujettis FINMA font aussi l'objet d'une surveillance de la part de l'ASR<sup>118</sup>. Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre des contrôles par les sociétés d'audit doit être renforcée, sous la supervision rapprochée de la FINMA, du fait de l'importance des résultats pour la détermination des risques et partant, l'intensité de la surveillance appliquée. **La question des ressources des sociétés d'audit et de celles de la FINMA doivent être posées pour s'assurer que des moyens adéquats sont mis au service de l'ensemble des assujettis.**

#### *Contrôles des OAR par la FINMA*

359. **La FINMA met également en œuvre une approche fondée sur les risques pour les contrôles des OAR.** La périodicité de ses actions de contrôle ainsi que l'étendue et la profondeur des mesures changent en fonction de la catégorie de risques des OAR. Par exemple, l'audit annuel sera standard, approfondi ou intensif suivant le niveau de risque. Le nombre d'entretiens de surveillance varie aussi, avec au minimum un par an. La pratique des *assessment letters* qui font part aux OAR de l'appréciation générale que porte la FINMA, et des points d'amélioration à mettre en œuvre est annuelle pour les OAR les plus à risque. La FINMA fixe aussi des thèmes annuels de supervision, ex. monnaies virtuelles et moyens de paiement. Pour tous les OAR, la FINMA exige une remontée de leurs chiffres clés (ie. nouvelles affiliations/retraits de membres, plaintes de tiers, activités de surveillance, nombre de sanctions etc).

---

<sup>118</sup> Cf. Chapitre 1

**360. Outre les profils de risque des OAR qui déterminent les mesures de surveillance mises en œuvre, la FINMA a identifié des aspects prioritaires qui guident ses activités vis-à-vis des OAR.** Elle a ainsi déterminé une triple approche du risque :

- le risque d'indépendance, lié à la qualité de la gouvernance et au fait que la majorité des membres de l'instance de direction de l'OAR (« Comité ») doit être indépendante des affiliés. La FINMA valide donc les nominations aux Comités et il peut lui arriver de refuser un membre, au motif par exemple de ses activités associatives trop proches des intérêts de l'OAR. La FINMA reste aussi attentive aux mouvements d'affiliés au sein des OAR ou au prononcé de sanctions, dont la lenteur ou l'absence peuvent être des signaux utiles ;
- le risque d'arbitrage réglementaire et d'utilisation du règlement LBA comme d'un instrument « marketing ». La FINMA doit donc approuver les règlements. Pour les nouveaux règlements, la FINMA avait établi des checklists des points à traiter et a mené des discussions avec les OAR sur la formulation de certaines exigences ;
- le risque d'arbitrage de surveillance, qui requiert que la FINMA puisse exercer des contrôles directs auprès des OAR et surveiller les changements d'affiliation.

**361. La définition de ces axes d'actions permet à la FINMA de focaliser ses activités et d'optimiser l'allocation de ses ressources et assure une surveillance rapprochée et continue des OAR.** Les entretiens qui ont eu lieu lors de la visite sur place ont montré que, dans la grande majorité des cas, la relation entre les OAR et la FINMA est suivie et régulière, et qu'elle ne se limite pas à une visite annuelle lors du contrôle. La FINMA attend une grande coopération des OAR, qui sont toutefois soucieux de leur autonomie. Des tensions peuvent parfois naître et des points de blocage apparaître qui peuvent peser sur la coopération attendue du point de vue institutionnel.

362. Le contrôle des OAR est fait en principe par la FINMA elle-même. L'exception dont bénéficie l'OAR FSA/FSN, auprès duquel la FINMA ne fait pas de contrôle direct, au motif de la protection du secret professionnel des avocats/notaires ne semble pas justifiée et en contradiction avec les mesures fixées par la FINMA pour maîtriser le risque d'arbitrage de surveillance des OAR. En effet, par définition les activités d'intermédiation financière des avocats/notaires ne relèvent pas du secret professionnel. Dans ces conditions, la FINMA désigne pour conduire les contrôles auprès de cet OAR un réviseur externe.

363. La FINMA ne peut pas intervenir directement auprès des affiliés des OAR, ni se substituer à l'OAR auprès des affiliés. Toutefois, et dans un nombre croissant de cas (10 en 2011, 43 en 2012, 47 en 2013, 71 en 2014 – chiffres communiqués par la FINMA et consultés par les évaluateurs), la FINMA communique aux OAR des informations relatives à un intermédiaire financier, qu'elle tient d'un client, de la police ou d'un tiers, leur enjoignant de prendre des mesures nécessaires. La FINMA a ainsi saisi un OAR suite au signalement d'un tiers, en lui demandant de procéder à des vérifications d'un affilié qui effectuait des transferts sans procéder aux diligences requises.

*Contrôles des OAR sur leurs affiliés*

364. **L'application du principe de l'approche fondée sur les risques par les OAR est inégale, en particulier parce que l'intensité des contrôles n'est pas suffisamment différenciée selon les risques.** La plupart des OAR tiennent compte des risques pour la périodicité des contrôles (ex. Polyreg, ARIF, FSA/FSN). De manière générale toutefois, la nature et le niveau des risques n'impacte pas l'étendue des contrôles.

365. La plupart des OAR recourent à des sociétés d'audit accréditées par l'ASR, conformément aux nouvelles exigences législatives<sup>119</sup>, pour la conduite de leurs contrôles. Les autres contrôlent eux-mêmes leurs affiliés (ex. VQF), au besoin avec l'aide d'un tiers expert (ex. OAD CFT). En 2014, 2 905 audits par des sociétés externes ont été effectués auprès des affiliés des OAR et 1 729 par les propres réviseurs des OAR. Une trentaine d'audits supplémentaires ont été réalisés, d'après les chiffres FINMA auxquels les évaluateurs ont eu accès (ex. OAR G).

366. Le cycle de contrôle dépend de critères variables selon les différents OAR, mais sont dans une certaine mesure liés au risque de LBC/FT. Certains OAR (ex. OAR ASG) ont instauré la règle d'un contrôle annuel pendant les trois premières années d'affiliation puis un rythme plus espacé si les résultats ne montrent pas de défaillance majeure, d'autres autorisent leurs affiliés à espacer les contrôles si deux contrôles consécutifs n'ont fait apparaître aucune lacune et si l'OAR a effectué une analyse de risque laissant apparaître un risque faible de BC/FT (ex. Polyreg, OAR-ASA, ARIF). Enfin, d'autres retiennent le critère du nombre de dossiers de clients (ex. OAD FCT, OAR FSA/FSN). Ce critère purement quantitatif appliqué à une sélection aléatoire de dossiers (hormis les cas relevant du suivi des régularisations) est insuffisant pour satisfaire une approche qui doit prendre les risques en compte. Dans les années intermédiaires, les affiliés sont tenus d'adresser un rapport annuel de LBC/FT analysé par l'OAR.

367. En termes de champ des contrôles, la pratique la plus répandue est celle d'une revue standard à laquelle s'ajoutent des demandes supplémentaires en fonction des résultats des derniers contrôles (ex. Polyreg) ou de contrôles ad hoc (ex. OAR G). Les taux d'échantillon des dossiers sont variables selon les OAR mais 10% représente un indicateur moyen observé. Il conviendrait de s'assurer que les procédures d'audit prévoient la possibilité pour l'auditeur de fixer des critères de sélection pour les dossiers de l'échantillon afin de tenir compte de la nature et du niveau de risque de l'audit. S'agissant par exemple du contrôle effectué par l'OAR sur les avocats ou les notaires, un critère de sélection des dossiers tel que celui des sociétés de domicile immatriculées dans des pays à risque devrait s'appliquer. Par ailleurs, selon l'OAR auquel ils sont affiliés, les contrôles et leur suivi ne sont pas équivalents pour les intermédiaires financiers d'un même secteur, par exemple les prestataires de services de transmission de fonds ou les fiduciaires, qui sont exposés à des risques de BC/FT de même nature et de même niveau, ce qui est préjudiciable à la maîtrise des risques de BC/FT. Les évaluateurs reconnaissent les efforts déployés par la FINMA pour harmoniser l'application de l'approche basée sur les risques des OAR mais ils considèrent qu'une plus grande convergence est nécessaire.

<sup>119</sup> Cf. Chapitre 1

368. La plupart des manquements relevés par les OAR rencontrés par les évaluateurs s'apparentent à des manquements relevant d'une insuffisante formalisation dans la documentation de connaissance de la clientèle. Le nombre de défaillances est par ailleurs généralement bas (ex. VQF – 71 manquements sur 517 contrôles). De manière générale, les contrôles reposent souvent sur des checklists et des formulaires standards préparés par les OAR et semblent être de nature essentiellement formelle. La dimension qualitative paraît faire le plus souvent défaut. L'approche des rapports des sociétés d'audit doit être améliorée sur ce point. Elles doivent être encouragées à assortir les résultats formels et quantitatifs des audits d'appréciations plus substantielles sur la nature des pratiques mises en œuvre par les affiliés, l'impact qu'elles ont sur leur maîtrise des risques et les ajustements à apporter. Par ailleurs, et contrairement à la règle applicable aux sociétés d'audit intervenant auprès des assujettis FINMA, les sociétés auditant les OAR ne font pas l'objet de contrôles par l'ASR. Des mesures devraient être prises pour renforcer « l'assurance-qualité » de ces sociétés d'audit.

*Caractère efficace, proportionné et dissuasif des actions correctrices et/ou des sanctions appliquées*

*Approche de la FINMA vis-à-vis des intermédiaires financiers*

369. **La FINMA impose des actions correctrices aux intermédiaires financiers qui lui sont directement rattachés à l'issue des procédures de contrôle annuel par le biais des instruments de surveillance** à sa disposition (voir ci-dessus). Il s'agit soit d'entretiens de surveillance organisés systématiquement à l'issue de l'examen du rapport d'audit, d'audits supplémentaires (élargissement de l'audit standard) ou ponctuels (pour élucider des faits précis), ou de *supervisory reviews*. La FINMA peut aussi dans le cadre de la surveillance prendre des « mesures de rétablissement de l'ordre légal », visant à éliminer les irrégularités constatées dans l'application des obligations de LBC/FT. Il peut s'agir de manquements formels aux obligations de LBC/FT (par. ex. absence d'adresse du client dans plusieurs dossiers), mais également de violations graves du droit de la surveillance, qui ne donnent pas toujours lieu à une procédure d'*enforcement* (voir ci-dessous). Une telle mesure ne semble pas proportionnée à la gravité avérée du manquement constaté relevant de critères objectifs de violation des dispositions. Ces différents moyens de surveillance peuvent être combinés et/ou utilisés successivement pour qu'il soit mis fin à la déficience. La FINMA fixe des délais et vérifie que les mesures prescrites sont bien appliquées, le cas échéant pour tous les clients.

370. L'équipe de surveillance intensive de la FINMA peut intervenir lorsque cela s'avère nécessaire et se rendre sur place quelquefois pour plusieurs mois.

371. **L'étendue de ces instruments de surveillance permet une intensification des mesures pour répondre aux défaillances constatées.** L'autorité de la FINMA est reconnue par les intermédiaires financiers. Elle lui permet d'obtenir le respect de ses mesures de remédiation dans la majorité des cas. La FINMA indique ainsi que 26 des 41 irrégularités appelant un suivi constatées en 2012 avaient été résolues dans l'année, et en 2013, 28 sur 41.

372. La FINMA peut également choisir la voie de l'*enforcement*, aboutissant à des décisions contraignantes susceptibles de recours, pour sanctionner les violations des obligations de LBC/FT.

Cette procédure suppose qu'existent des indices d'une éventuelle violation du droit de la surveillance liée aux obligations de LBC/FT (par ex. non-respect des obligations de diligence, non-respect de l'obligation de communiquer, violation de l'OBA-FINMA). Pour décider de l'opportunité de l'ouverture d'une action d'*enforcement*, la FINMA s'aide d'une matrice combinant l'intérêt d'entamer une procédure (par ex. les risques pour les investisseurs et le bon fonctionnement du marché) d'une part, et la gravité de la violation (par ex. des infractions systématiques et répétées ou l'exercice d'activités non autorisées) d'autre part. L'objectif premier de la procédure est de rétablir l'ordre légal.

373. À l'issue de la procédure d'*enforcement*, les mesures ordonnées peuvent inclure, éventuellement de manière cumulative, une injonction de rétablissement de l'ordre légal, la désignation d'un chargé d'enquête qui aura pour mission sur place de suivre la mise en œuvre de l'injonction, une décision en constatation, des limitations à l'activité, la confiscation des gains, l'interdiction d'exercer, le retrait d'autorisation, la liquidation, ou la publication d'une décision. Les autorités suisses indiquent que les mesures de rétablissement de l'ordre légal sont systématiquement accompagnées d'un blâme/avertissement. Il n'est pas prévu de sanctions pécuniaires (R. 27).

374. **La FINMA a renforcé ses activités d'*enforcement*** au cours des dernières années mais le nombre de procédures en suspens mène à des **interrogations sur la durée des procédures, et de ce fait l'efficacité des sanctions prononcées**. En 2014, 128 procédures d'*enforcement* ont été ouvertes, 124 clôturées et 107 étaient en suspens, contre respectivement 24, 12 et 14 en 2010<sup>120</sup>.

375. **Les sanctions prononcées dans le cadre de l'*enforcement* paraissent insuffisantes eu égard à la gravité des violations constatées, et de ce fait non dissuasives**. Sur les 10 exemples de cas ayant donné lieu à mesures d'*enforcement* communiqués par la Suisse<sup>121</sup>, 5 procédures ont abouti à une décision de constatation en dépit de la présence d'une violation grave du droit de la surveillance et 5 autres ont abouti à des mesures contraignantes (retrait d'autorisation, liquidation, interdiction d'exercer, confiscation). Les évaluateurs notent aussi qu'en 2011, dans l'affaire dite des « Printemps arabes », trois établissements ont fait l'objet de procédures d'*enforcement* en relation avec des manquements relatifs à l'identification de PPE ayant abouti à l'acceptation de fonds d'origine douteuse. Des décisions de constatations de violations graves du droit de la surveillance avec obligation de remboursement des frais de procédure ont été prises. En 2013, une banque par laquelle des fonds d'un montant de 400 millions CHF appartenant à des proches d'une PPE avaient transité, s'est vu sanctionnée d'une mesure de limitation de son activité avec interdiction d'accepter des clients PPE pendant trois ans, et de redéfinition des procédures d'identification et d'acceptation des relations d'affaires avec des PPE, avec suivi par un réviseur externe.

376. La FINMA indique privilégier des mesures d'interdiction ou de restriction d'activités à l'effet dissuasif en principe élevé, car elles peuvent avoir un effet sur le développement des activités des

<sup>120</sup> Tableau Statistiques FINMA août 2015 - Le nombre de procédures ouvertes inclut également les investigations préliminaires qui ne vont pas forcément aboutir, l'assujetti pouvant avoir renoncé à son autorisation, été liquidé ou une plainte pénale s'est substituée à l'ouverture de la procédure.

<sup>121</sup> Exemples de cas publiés dans le Rapport d'*enforcement* de la FINMA repris dans la contribution des autorités suisses sur le RI 3, p. 59 et s.

intermédiaires financiers et sur leur réputation. Les entretiens sur place ont montré que l'éventualité de sanctions pouvant toucher l'exercice de l'activité d'intermédiaire financier, tant pour les personnes physiques que morales, est redoutée par les professionnels. Ces sanctions sont mentionnées dans le rapport sur l'activité d'*enforcement* de la FINMA, publié annuellement depuis 2014<sup>122</sup>, et qui présente de manière anonymisée toutes les décisions prononcées. Le caractère visible et potentiellement pédagogique de ces mesures devrait être renforcé par une publication « en temps réel », accessible sur le site Internet de la FINMA qui en accentuerait la transparence, sans toutefois systématiquement nommer les personnes en cause. Par ailleurs, la FINMA indique que les actions concernant la garantie d'activité irréprochable et l'interdiction d'exercer, qui pèsent sur la capacité personnelle des dirigeants et collaborateurs bancaires à exercer des fonctions dans des institutions financières, sont aussi des sanctions efficaces. Toutefois, il n'a pas été possible de déterminer si des mesures d'exclusion prises, avant la fin de la visite sur place, dans le cadre de l'examen de garantie d'activité irréprochable ont été appliquées aux dirigeants et collaborateurs de banques impliquées dans des affaires de grande envergure révélant une violation grave du droit de la surveillance en matière de LBC/FT ou si elles ont donné lieu à des enquêtes pénales mentionnées ci-dessus. La Suisse indique cependant que six procédures ont été récemment ouvertes à l'encontre des banques ainsi que leurs dirigeants impliqués dans les affaires 1MDB et Petrobras. Dans la mesure où la Suisse a recours aux transactions pénales avec les banques dans un certain nombre de cas<sup>123</sup>, il semble essentiel de s'assurer que les dirigeants d'institutions financières se voient appliquer de réelles sanctions administratives. De manière générale, les trop nombreuses étapes préalables aux sanctions en atténuent le caractère potentiellement dissuasif.

377. Par ailleurs, le fait que les violations qualifiées de graves par la FINMA n'entraînent pas systématiquement de sanctions pour les intermédiaires financiers, mais donnent lieu à des constatations ou à des obligations de rétablir l'ordre légal, constitue une faiblesse de la proportionnalité et donc du caractère dissuasif et efficace du régime suisse. En effet, la procédure d'*enforcement* peut aboutir à une décision en constatation généralement jointe à la désignation d'un chargé d'audit. La FINMA fait état d'une gamme diversifiée de mesures contraignantes mais la fréquence et la proportionnalité des mesures effectivement prononcées sont insuffisantes.

378. Parallèlement aux actions de la FINMA, la Commission de surveillance de la Convention de Diligence des Banques (CDB 16)<sup>124</sup> peut prononcer des sanctions pour manquement aux obligations de diligence. La Commission est un organe indépendant de l'Association suisse des banquiers (« *Swissbanking* »). La totalité des banques de la place suisse ont signé la CDB 16 (sauf une en liquidation) et ont donc accepté de se soumettre aux sanctions de la Commission.

379. La Commission peut s'auto-saisir à la suite d'un article de presse par exemple, ou être saisie par une banque elle-même qui s'auto-dénonce suite aux conclusions de l'audit, ou par l'auditeur lui-même. Par ailleurs la FINMA informe la Commission lorsqu'elle ouvre une procédure à l'encontre d'une banque, et la Commission peut alors décider d'ouvrir aussi un dossier. 8 à 9 dossiers sont

<sup>122</sup> Finma (nd), *Transparency in enforcing the law*, <https://www.finma.ch/fr/documentation/publications-finma/rapports/rapport-sur-l-enforcement/>

<sup>123</sup> Cf. Chapitre 3, RI 7

<sup>124</sup> Cf. Chapitre 1



ouverts par an. Un Chargé d'enquête indépendant instruit l'affaire (9 mois) et propose à la Commission de classer ou de sanctionner. Le rapport du Chargé d'enquête est adressé à la FINMA et peut servir d'élément dans la procédure d'*enforcement*. Les décisions de la Commission ne sont pas publiques mais l'information circule fréquemment parmi les professionnels. La Commission ne peut prononcer que des sanctions pécuniaires dont le montant dépend de la gravité du manquement, par ex. caractère systématique de la violation ou intention de la part de la banque de contourner les règles, et de la force financière de la banque. En 2014, elle a infligé des amendes d'un montant de 30 000 CHF [30 388 USD/27 402 EUR] à 250 000 CHF [253 240 USD/228 350 EUR] à 9 banques différentes. Début 2015, une amende de 1 million CHF [1,01 millions USD/ 0,91 millions EUR] a été prononcée. La CDB 16 ne peut sanctionner que la banque, en tant que personne morale. La FINMA peut quant à elle traiter les affaires aussi du point de vue de la responsabilité des personnes physiques, au titre de la garantie d'activité irréprochable.

380. Les sanctions de la Commission complètent l'éventail des sanctions pouvant frapper les banques en Suisse. La pratique connaît néanmoins des limites, notamment l'absence de caractère public des décisions individuelles qui en réduit le caractère dissuasif et le fait que son champ est restreint aux obligations de diligence.

#### *Approche de la FINMA vis-à-vis des OAR*

381. **La FINMA privilégie la voie du dialogue pour résoudre les difficultés éventuelles avec les OAR. Cette approche s'avère efficace du fait de la grande capacité de persuasion et d'influence dont elle dispose auprès de ces organismes**, qui est confirmée par l'ensemble des OAR rencontrés. La FINMA dispose vis-à-vis des OAR de l'ensemble des mesures de surveillance et d'*enforcement* qu'elle peut utiliser à l'encontre des intermédiaires financiers. Les OAR doivent aussi faire l'objet d'une procédure de reconnaissance par la FINMA, qui peut également décider de retirer cette reconnaissance, leur interdisant de ce fait d'exercer leur activité. Cette perspective agit comme une mesure d'incitation forte auprès des OAR à observer les recommandations de la FINMA, qui sont considérées comme des injonctions à suivre. La FINMA a par exemple envisagé de placer un OAR sous tutelle, avec retrait de sa reconnaissance, parce qu'elle considérait que la ré-élection de son Comité menaçait le bon fonctionnement de l'OAR et la surveillance des affiliés. L'OAR a donc décidé de procéder au renouvellement des membres du Comité. Par ailleurs, lors des entretiens sur place, la FINMA a fait état d'un cas de procédure formelle lancée à l'encontre d'un OAR en relation avec le texte d'un règlement LBA qui a abouti à une décision judiciaire condamnant l'OAR. Ces pratiques restent exceptionnelles.

382. Dans la majorité des cas, lors d'un problème avec un OAR, la FINMA entame un dialogue, organise des entretiens de surveillance, si besoin en présence des services d'*enforcement* lorsque l'intensification des mesures s'avère nécessaire, et des solutions sont trouvées par cette voie. Par exemple dans le cas d'un OAR qui a accepté de nouveaux membres actifs dans le domaine des moyens de paiement, la FINMA a considéré que la surveillance de l'OAR était insuffisante, notamment car il ne disposait pas d'expérience dans ce domaine. Au cours de l'entretien de surveillance, avec procès-verbal, la FINMA a encouragé l'OAR à convaincre ces membres de rejoindre un OAR plus expérimenté dans le secteur ou la FINMA.

*Approche des OAR vis-à-vis de leurs affiliés*

383. **Les OAR disposent tous d'une procédure de suivi des rapports d'audit** jugés insatisfaisants ou présentant des défauts quant à la mise en œuvre des obligations de LBC/FT. Un audit de la FINMA portant sur l'année 2014 montre que le suivi des rapports se fait par voie informatique, selon un processus cohérent et efficient. En cas de manquements mineurs, les mesures de suivi décidées par l'OAR donnent lieu à une action correctrice dans un délai imposé (ex. OAR G, OAR Fiduciaire, OAD FCT) et le point donne lieu à une revue dans l'année qui suit. Les irrégularités plus graves sont soumises pour décision à une instance disciplinaire et donnent lieu à une mesure de rétablissement de l'ordre légal, à un audit complémentaire ou à une procédure de sanction.

6

384. **Les sanctions prononcées par les OAR ne sont globalement pas de nature à assurer le respect des obligations de LBC/FT et éviter les manquements.** Selon les informations communiquées par la FINMA, le nombre de sanctions prononcées par les OAR à l'encontre de leurs affiliés est en effet faible, même s'il est en augmentation depuis 2010 avec 158 sanctions prononcées contre 217 en 2014 (pour environ 6 000 affiliés aux OAR fin 2014<sup>125</sup>). En 2014, ces sanctions sont réparties comme suit : 117 amendes, 33 avertissements/blâmes, 27 exclusions. Il est noté que certains OAR n'ont jamais prononcé de sanctions pour des faits liés à la LBC/FT. L'examen d'un certain nombre de décisions de sanctions et de listes de sanctions imposées par des OAR fait apparaître que des manquements identiques sont sanctionnés différemment d'un OAR à un autre, par ex. la violation de l'obligation de fournir un rapport annuel sera sanctionnée d'un avertissement et/ou d'une amende pouvant aller jusqu'à 1 800 CHF. Cette échelle de sanctions hétérogènes peut jouer un rôle dans le choix d'affiliation à un OAR. Par ailleurs, dans un OAR pour lequel l'amende maximale s'élève à 100 000 CHF, un affilié ayant mal évalué ses risques et violé son obligation de communication et de blocage des avoirs s'est vu imposer une amende de 60 000 CHF [60 778 USD/54 804 EUR], sanction qui semble insuffisante. En outre des cas dans lesquels des négligences graves sont retenues se voient sanctionnés par des amendes relativement légères (1 000 CHF) car l'affilié a remédié aux manquements. Par ailleurs, les affiliés des OAR rencontrés indiquent redouter un retrait possible de leur habilitation à exercer des activités d'intermédiation financière. Cependant il apparaît que les exclusions prononcées par les OAR concernent davantage l'absence de coopération des affiliés et le paiement des cotisations dues que des faits directement liés aux exigences de LBC/FT.

*Impact des actions des autorités de contrôle sur le niveau de conformité des institutions financières et des EPNFD*

385. Les autorités suisses ont récemment mis en œuvre de nouvelles pratiques et des outils de contrôle, et contribué à renforcer la professionnalisation et l'expertise des entités en charge des contrôles. Ces innovations semblent à même de renforcer l'impact des actions de contrôle sur le niveau de conformité des institutions financières, même si elles n'ont pas encore porté tous leurs fruits et que des faiblesses sont encore notées :

---

<sup>125</sup> Cf. Chapitre 1

- l'exigence annuelle d'une forme de rapport sur la mise en œuvre des obligations de LBC/FT, que ce soit un rapport annuel, une auto-certification, un contrôle d'auditeurs, pour l'ensemble des assujettis –institutions financières ou EPNFD- est une mesure positive. Elle est à même d'inciter les assujettis à maintenir un haut niveau de mobilisation sur les questions de contrôle des risques et de prévention des abus à des fins de BC/FT. Elle permet aussi aux autorités de contrôle de collecter des informations et des données de base sur les mesures appliquées ;
- le cadre conceptuel et méthodologique de l'organisation des contrôles, à travers le recours aux sociétés d'audit et/ou l'utilisation des ressources propres de la FINMA, favorise dans l'ensemble un processus continu de surveillance sur les intermédiaires financiers. Il semble offrir des conditions favorables pour conduire une surveillance d'intensité croissante sur les assujettis et garantir que les résultats de ces contrôles et les actions correctrices produisent des effets sur le niveau de conformité des assujettis ;
- la FINMA dispose depuis 2012 d'un outil informatique dans lequel sont enregistrés les résultats des formulaires de saisie LBA remplis par les auditeurs. Cette base de données permet d'avoir accès à des informations comparées sur les taux de conformité des intermédiaires financiers et sur les irrégularités constatées, pour une même catégorie d'acteurs, au sein d'un même domaine ou point d'audit, et d'en apprécier les évolutions d'une année sur l'autre. Cet outil constitue un instrument utile pour faciliter le pilotage de la surveillance par la FINMA, la mise à jour du score de risque des institutions financières et la préparation des prochains programmes d'audit. Il pourrait également permettre de détecter en amont les intermédiaires pouvant présenter des problèmes, et contribuer ainsi à améliorer leur niveau de conformité ;
- de manière générale, la FINMA demeure vigilante et critique face aux rapports d'audit<sup>126</sup>. En outre, le fait que la FINMA elle-même puisse mener des missions d'audit complémentaires crée une tension positive pour le travail de l'auditeur. Le renforcement de la qualité des audits devrait à terme produire des effets sur le niveau de conformité des intermédiaires financiers. Une réflexion devra cependant s'engager sur le frein à l'indépendance des auditeurs que peut représenter la rémunération des sociétés d'audit par l'audité lui-même ;
- la FINMA a déployé des efforts pour renforcer son interaction avec les OAR et instaurer une culture de dialogue avec ces organismes. Même si des progrès restent à accomplir, la professionnalisation des OAR s'est accrue, ce qui pourra à terme renforcer le niveau de conformité des affiliés.

*Promotion d'une bonne compréhension par les institutions financières et les EPNFD de leurs obligations en matière de LBC/FT et des risques de BC/FT*

**386. De manière générale, les autorités de contrôle recourent à des supports variés pour favoriser la bonne compréhension par le secteur financier des obligations en matière LBC/FT.**

<sup>126</sup> En lien avec les conclusions et recommandations du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) mené par le FMI en 2014

Les autorités de contrôle utilisent notamment leurs sites internet où les informations relatives à la surveillance sont disponibles (autorisations, bases légales, documentation, actualités...). La FINMA organise des séances d'information à l'intention de publics spécialisés comme les assujettis ou les sociétés d'audit à l'occasion de la publication de nouvelles dispositions réglementaires. Elle anime une fois par an une conférence en matière de LBC/FT à laquelle assistent les représentants des OAR, des intermédiaires financiers ainsi que des représentants des différentes autorités parties prenantes à la LBC/FT (autorités pénales, MROS, Autorité fédérale des douanes, CFMJ). Des ateliers et exposés sur des thèmes d'actualité sont organisés (par ex. lors de l'édition 2015 : présentation de l'évaluation nationale des risques, notion de « détenteur de contrôle » et son application pratique, délit fiscal préalable au BC). Par ailleurs, la FINMA publie un rapport annuel d'activités, ainsi que, depuis 2014, un rapport annuel sur l'activité d'*enforcement*. Cette publication présente des cas anonymisés, ainsi que des statistiques relatives aux investigations et procédures.

387. La FINMA et l'ensemble des OAR organisent aussi de manière régulière des séminaires ou formations (parfois obligatoires), ou participent à des manifestations, destinées à informer et sensibiliser les assujettis sur les changements des règles de LBC/FT et sur leur portée pour les pratiques professionnelles, et les attentes en matière de contrôle.

388. La CFMJ organise régulièrement des rencontres avec les responsables BC/FT des maisons de jeu. En 2015, trois rencontres ont ainsi été organisées pour présenter les nouveautés, en 2015 notamment la révision de la LBA et de l'OBA-CFMJ, et les conclusions du rapport d'évaluation nationale des risques.

389. **Les autorités de contrôle n'assurent pas de retour d'information régulier sur les résultats globaux des contrôles conduits en matière de LBC/FT.** Cette pratique permettrait de faire ressortir de manière sectorielle ou par catégorie d'intermédiaire financier les évolutions favorables ainsi que les points nécessitant des améliorations. En outre, un accent spécifique pourrait être mis à cette occasion sur les obligations de communication de déclarations suspectes afin de sensibiliser davantage les assujettis à leurs obligations en ce domaine, par le recours notamment à des exemples de cas anonymisés.

### *Conclusion*

390. La surveillance par la FINMA est généralement d'un niveau satisfaisant, mais des améliorations sont encore nécessaires notamment au niveau des sanctions disponibles et prononcées. Par ailleurs, l'approche par les risques appliquée par les OAR est encore insuffisante, en particulier pour les secteurs les plus à risque comme les fiduciaires. Des efforts sont aussi attendus afin de renforcer la teneur et le suivi des contrôles par les sociétés d'audit et les sanctions prononcées en cas de manquements. Ces faiblesses pèsent sur la note globale. **Le niveau d'efficacité atteint par la Suisse pour le Résultat immédiat 3 est modéré.**

## CHAPITRE 7. PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES

### *Conclusions principales et recommandations*

#### *Conclusions principales*

- Les sociétés de domicile ont été identifiées de longue date par les autorités suisses comme un facteur d'aggravation des risques de BC/FT. L'évaluation nationale des risques ne propose cependant pas d'analyse approfondie des mécanismes à travers lesquels l'utilisation des sociétés de domicile domestiques, et des personnes morales créées en Suisse en général, peut être abusée et détournée à des fins de BC/FT. Le rôle respectif des banques de gestion privée, de leurs filiales à l'étranger et des avocats/fiduciaires dans la chaîne de création des sociétés de domicile à l'étranger ne paraît pas non plus suffisamment appréhendé par les autorités.
- Les personnes morales suisses obéissent à des obligations générales de transparence qui constituent une protection de base contre leur utilisation à des fins de BC/FT. Les mesures applicables aux petites structures associatives, dont le risque de FT ne peut d'emblée être exclu, paraissent insuffisantes.
- La Suisse a pris des mesures au cours des dernières années visant à renforcer la transparence des personnes morales : les sociétés doivent tenir un registre de leurs actionnaires/associés et de leurs ayants droit économiques, y compris pour les sociétés avec actions au porteur. L'impact des mesures sur les actions au porteur est déjà constaté dans les inscriptions au registre du commerce.
- D'une manière générale, les inscriptions au registre du commerce semblent exactes et fiables et elles constituent la base de référence utilisée par les intermédiaires financiers. Par ailleurs, les préposés aux registres du commerce font preuve de vigilance et prennent les mesures qui s'imposent pour s'assurer que les inscriptions restent à jour.
- L'éventail des sanctions disponibles pour les manquements aux obligations d'information semble avoir un caractère suffisamment sévère pour être dissuasif vis-à-vis des personnes morales, ce qui pourrait notamment expliquer le nombre limité de sanctions effectivement prononcées. Toutefois, le caractère dissuasif des sanctions applicables paraît insuffisant, dans la mesure où il n'existe pas de sanctions de nature pénale ou administrative en cas de manquement aux obligations d'annonce.
- Les informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales créées en Suisse sont accessibles aux autorités compétentes, pour autant qu'elles soient disponibles. S'agissant des constructions juridiques, les autorités compétentes accèdent aux informations sur les bénéficiaires effectifs, y compris par les voies de la coopération internationale.
- L'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2015 des nouvelles dispositions sur la transparence des personnes morales introduites par la Loi de décembre 2014 n'a pas permis aux évaluateurs

d'en mesurer l'efficacité.

### **Recommandations**

- La Suisse devrait procéder à une analyse ciblée des risques de BC/FT des personnes morales créées en Suisse afin d'apprécier le caractère approprié des mesures en place pour gérer et contrôler les risques identifiés, et prendre les éventuelles mesures complémentaires qui s'imposeraient.
- Cette étude devrait aussi examiner les risques liés aux implantations dans des places offshores ou des pays non coopératifs, et le rôle des intermédiaires financiers dans la chaîne de création de ces montages (notamment banques privées et fiduciaires), en relation avec les personnes morales créées en Suisse.
- La Suisse devrait rendre compte de l'efficacité des nouvelles dispositions introduites par la loi GAFI de décembre 2014 et en particulier les mesures relatives aux actions au porteur et à la tenue des registres des bénéficiaires effectifs par les personnes morales.
- La Suisse devrait mettre en place un régime de sanctions suffisantes pour dissuader les manquements aux obligations d'annonce d'acquisition d'actions au porteur ou de bénéficiaires effectifs.

391. Le Résultat Immédiat pertinent pour ce chapitre est RI. 5. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R. 24-25.

### **Résultat immédiat 5 (Personnes morales et constructions juridiques)**

*Accessibilité au public des informations sur la création et les types de personnes morales et de constructions juridiques*

392. **Des informations sur les personnes morales sont accessibles au public.** Outre les dispositions du Code civil et du Code des obligations<sup>127</sup>, des informations sur la création et les types de personnes morales existant en Suisse sont mises à la disposition du public par le Secrétariat d'État à l'économie (portail PME)<sup>128</sup> et l'Office fédéral du registre du commerce (OFRC)<sup>129</sup>, et les offices cantonaux des registres du commerce auprès desquels les personnes morales doivent être

<sup>127</sup> Conseil Fédéral (nd), *Recueil systématique du droit fédéral (RS)*, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/recueil-systematique.html>

<sup>128</sup> Portail PME pour petites et moyennes entreprises (nd), *Caractéristiques des différentes formes juridiques*, [www.kmu.admin.ch/kmu/fr/home/savoir-pratique/creation-pme/differentes-formes-juridiques.html?lang=fr](http://www.kmu.admin.ch/kmu/fr/home/savoir-pratique/creation-pme/differentes-formes-juridiques.html?lang=fr)

<sup>129</sup> Office fédéral de la justice (nd), *Les registres du commerce en Suisse*, [www.zefix.ch/zfx-cgi/hrform.cgi/hraPage?alle\\_eintr=on&pers\\_sort=original&pers\\_num=0&language=2&col\\_width=366&amt=007](http://www.zefix.ch/zfx-cgi/hrform.cgi/hraPage?alle_eintr=on&pers_sort=original&pers_num=0&language=2&col_width=366&amt=007)

enregistrées<sup>130</sup>. Par ailleurs, des informations spécifiques sur les fondations figurent sur les pages du site du Département fédéral de l'intérieur consacré à l'Autorité fédérale de surveillance des fondations<sup>131</sup>.

**393. Le droit suisse ne connaît pas de constructions juridiques en tant que telles.** La ratification de la Convention de La Haye sur la loi applicable au *trust* et à sa reconnaissance par la Suisse en 2007 permet néanmoins la reconnaissance des *trusts* étrangers, sur le plan du droit civil. Il n'existe pas en Suisse d'autres types de constructions juridiques similaires. Le droit suisse n'interdit pas à une personne physique de détenir des valeurs patrimoniales pour le compte d'un tiers. En l'absence de réglementation spécifique, ce type de relations, comme le contrat de fiducie, est régi par les règles du contrat de mandat (art. 394 et s. CO). Dans cette relation contractuelle, les biens et droits confiés par le mandant tombent dans le patrimoine du mandataire (agent) et ne constituent ainsi pas un patrimoine distinct. Cela a notamment pour conséquence qu'en cas de faillite du mandataire, les biens confiés tombent dans la masse en faillite de ce dernier. L'élément du patrimoine distinct est ce qui distingue le contrat de fiducie suisse du *trust*, de la fiducie ou du *Treuhand* au sens des recommandations du GAFI.

*Identification, évaluation et compréhension des vulnérabilités et de la mesure dans laquelle les personnes morales créées dans le pays peuvent être ou sont détournées à des fins de BC/FT*

**394. De nombreuses sources indiquent que les autorités suisses ont identifié les personnes morales comme vulnérables au BC/FT.** L'évaluation nationale des risques s'intéresse à l'implication de personnes morales, en particulier les sociétés de domicile<sup>132</sup>, comme facteur de risque de BC/FT. Elle examine aussi de manière spécifique l'implication des organismes à but non lucratif et des sociétés commerciales dans le contexte du FT, en concluant à l'existence de vulnérabilités. Le Rapport retient également des risques d'abus des fondations qui peuvent être réduits en renforçant leur surveillance.

395. Par ailleurs, le MROS illustre régulièrement au travers des typologies publiées dans son rapport annuel, les cas d'utilisation et de détournement de personnes morales à des fins de blanchiment. Entre 2009 et 2013, près de la moitié des cas présentés dans ces typologies concernaient des personnes morales. 40% des déclarations de soupçon des avocats et des notaires comportent une société de domicile dont l'ayant droit est un client domicilié à l'étranger. De plus, le MROS fait état d'un nombre substantiel de requêtes d'administrations nationales et de CRF étrangères ayant comme objet au moins une personne morale. Les enquêtes passées et en cours des autorités de poursuite pénale indiquent également que les personnes morales sont utilisées à des fins de BC/FT en Suisse. En février 2016, 10 procédures fédérales étaient en cours à l'encontre de

<sup>130</sup> Cf. par exemple le site Internet de l'office du registre du commerce du canton de Berne [www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/direktion/organisation/hra/formulare\\_merkblaetter/formulare\\_merkblaetter6.html](http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/direktion/organisation/hra/formulare_merkblaetter/formulare_merkblaetter6.html)

<sup>131</sup> Département fédéral de l'intérieur (nd), *Autorité fédérale de surveillance des fondations*, <https://www.edi.admin.ch/edi/fr/home/das-edi/organisation/services-specialises/autorite-federale-de-surveillance-des-fondations.html>

<sup>132</sup> Cf. Chapitre 1

personnes morales dont 9 ouvertes pour BC. En outre, à l'initiative du Ministère Public de la Confédération (MPC), des procureurs et experts judiciaires dans le domaine économique et le BC mènent des travaux afin de définir une unité de doctrine dans la poursuite pénale des personnes morales et améliorer la qualité des soupçons (« Groupe 102 »)<sup>133</sup>.

**396. L'évaluation et la compréhension des vulnérabilités semblent toutefois partielles et lacunaires.** Les autorités qui disposent d'informations ne semblent pas les avoir mises en commun pour une étude détaillée et consolidée qui permettrait de déterminer les types de personnes morales et les scénarios favorisant le BC/FT. Les sociétés de domicile ont par exemple été identifiées de longue date par les autorités suisses comme un facteur d'aggravation des risques de BC/FT. À ce titre, leur implication dans une relation d'affaires est retenue par l'évaluation nationale des risques comme un des critères de complexité pouvant faciliter la dissimulation de valeurs patrimoniales d'origine criminelle et de leurs bénéficiaires effectifs. Le Rapport indique que, de la même manière que les *trusts* et fondations, elles « diminuent la transparence de l'arrière-plan économique des flux de capitaux associés à une relation d'affaires donnée et réduisent ainsi la probabilité de pouvoir identifier les ADE [*ayants droit économiques, ou bénéficiaires effectifs*] réels des valeurs patrimoniales impliquées »<sup>134</sup>. Le Rapport ne propose toutefois pas d'analyse approfondie des mécanismes à travers lesquels l'utilisation des sociétés de domicile est abusée et détournée à des fins de BC/FT notamment s'agissant de leurs implantations dans des places offshore ou des pays non coopératifs. Enfin, le rôle respectif des banques de gestion privée, de leurs filiales à l'étranger et des avocats dans la chaîne de création des sociétés de domicile à l'étranger ne paraît pas suffisamment appréhendé par les autorités.

**397. Les autorités suisses sont néanmoins conscientes de la nécessité de disposer d'un panorama complet de l'exposition de toutes les personnes morales aux risques de BC/FT.** Une étude est en cours à cette fin. Elle devra clarifier les dispositifs qui ont permis de détourner la création et l'utilisation des personnes morales à des fins de BC/FT, afin d'apprécier le caractère approprié des mesures d'encadrement qui sont en place et les éventuelles améliorations ou ajustements à y apporter pour contenir davantage les risques d'abus.

**398. Les autorités suisses font également état de travaux en cours sur l'établissement d'un casier judiciaire électronique des entreprises**<sup>135</sup>. Cette initiative doit être encouragée car elle constituera un instrument de référence utile pour les intermédiaires financiers, leur donnant accès aux éventuelles condamnations et sursis prononcés à l'encontre de clients ou partenaires commerciaux potentiels. En outre elle permettra aux autorités de disposer de données consolidées pour une meilleure compréhension de la criminalité des personnes morales, notamment en matière de BC/FT et d'infractions sous-jacentes, et la définition de mesures propres à les prévenir et à les réprimer.

<sup>133</sup> Cf. Chap. 3, RI 7

<sup>134</sup> Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, p. 43

<sup>135</sup> Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, p. 23



*Mise en œuvre de mesures visant à empêcher l'utilisation des personnes morales et des constructions juridiques à des fins de BC/FT*

399. **Les personnes morales suisses obéissent à des obligations générales de transparence. L'application de ces mesures constitue une protection de base** contre leur utilisation à des fins de BC/FT. En particulier, les sociétés commerciales et les fondations doivent être inscrites au registre cantonal du commerce pour acquérir la personnalité juridique. Les informations élémentaires (nom et raison sociale ; membres des organes de gestion ou d'administration) sur les structures inscrites sont publiquement accessibles. Les registres cantonaux sont connectés et l'accès aux informations se fait par un portail unique<sup>136</sup> qui donne accès aux informations détenues par l'ensemble des registres cantonaux. Les sociétés doivent également tenir un registre de leurs actionnaires/associés. En outre, une personne physique habilitée à représenter individuellement la société et domiciliée en Suisse doit être inscrite au registre. Une procuration ou un mandat commercial donné à cette personne ne suffit pas, elle doit pouvoir accomplir des actes au nom de la société. Il y a donc dans tous les cas une personne physique en Suisse qui répond du respect des règles auxquelles sont soumises les personnes morales, y compris les exigences de transparence.

400. **Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015 les sociétés doivent tenir un registre de leurs bénéficiaires effectifs.** La personne domiciliée en Suisse qui représente la société doit avoir accès à ce registre. Les autorités suisses s'attendent à ce que les sociétés aient mis en place leur registre au plus tard pour la tenue de leur assemblée générale annuelle, soit en principe le 30 juin 2016. Dès lors l'efficacité de cette mesure n'a pu être appréciée par les évaluateurs.

401. **Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015 également, des mesures de transparence des actions au porteur ont été introduites.** Les détenteurs et les acquéreurs d'actions au porteur doivent s'annoncer auprès de la société, ou via un intermédiaire financier. Selon les autorités suisses, ces mesures équivalent à l'abrogation de fait de ces titres dans la mesure où seuls les détenteurs d'actions au porteur qui se sont faits enregistrés auprès de la société peuvent exercer les droits sociaux et patrimoniaux rattachés à leurs actions. La société doit tenir une liste des détenteurs de ces actions. Si la participation atteint ou dépasse 25 % du capital-actions ou des voix, l'acquéreur doit également annoncer le bénéficiaire économique des actions. L'impact de ces mesures sur les actions au porteur est déjà constaté dans les inscriptions au registre du commerce : une analyse comparée sur la même période en 2014 et 2015 montre que la part des nouvelles SA dont le capital-actions est composé d'actions nominatives est passé de 73 % à 81 % (1 543 sociétés sur 1 902 nouvellement inscrites). Parallèlement, le nombre de sociétés ayant décidé de convertir leurs actions au porteur en actions nominatives a augmenté de 75 %.

402. Ces nouvelles dispositions ont été expliquées et communiquées par diverses voies auprès des publics intéressés, et en particulier des praticiens du droit souvent impliqués dans les actes relatifs à la vie des sociétés commerciales (ex. avocats, notaires, fiduciaires). L'Office fédéral du registre du commerce (OFRC) a aussi diffusé des communications à l'attention des autorités cantonales et des

<sup>136</sup> [www.zefix.ch](http://www.zefix.ch)

praticiens afin de faciliter la mise en œuvre des nouvelles mesures et d'en expliquer les incidences en droit des sociétés<sup>137</sup>.

403. **Il n'existe pas de transparence de base pour toutes les entités du secteur non lucratif, en particulier les petites structures qui sont pourtant vulnérables aux abus à des fins de FT**<sup>138</sup>. Les fondations doivent être inscrites au registre du commerce. Cela inclut les fondations ecclésiastiques et de famille depuis l'adoption de la loi GAFI de décembre 2014, même si elles disposent d'un délai courant jusqu'en 2021 pour se mettre en règle.

404. Par ailleurs, si les « grandes » associations doivent s'inscrire au registre, il n'existe pas d'obligation pour les petites associations sans activité commerciale. Selon les autorités suisses, il s'agit dans la majorité des cas de micro-structures, à vocation strictement locale. Le risque que les petites associations à vocation culturelles ou humanitaires qui transfèrent des fonds dans des zones de conflit, puissent être utilisées à des fins de FT ne peut pas être exclu. Toutefois, les autorités suisses considèrent que le risque « réel » que représentent ce type d'institutions est faible<sup>139</sup>. Néanmoins, des mesures devraient être prises afin de permettre une plus grande visibilité sur ces structures, et éviter que cette vulnérabilité soit exploitée. Les autorités suisses indiquent que les informations de base sur ce type d'associations sont disponibles auprès des intermédiaires financiers, qui lorsqu'ils leur ouvrent un compte, doivent effectuer les diligences relatives à leur identification et à celles de leurs bénéficiaires économiques. Par ailleurs, les petites structures associatives sont aussi soumises aux contrôles des autorités fiscales et aux mesures d'observation des services de renseignements (SRC, cf. RI 10), mais la transparence est limitée au bénéfice de ces autorités, et non à celui d'une institution financière qui serait approchée pour la réalisation d'une transaction ou l'ouverture d'un compte par l'association. Par ailleurs, la publication des comptes révisés se fait uniquement sur base volontaire – telle que l'initiative ZEWO<sup>140</sup>-, qui d'après les informations obtenues sur place rassemble principalement des structures de plus grande taille.

405. **Le risque d'abus des personnes morales est pris en compte dans les mesures de diligence préventives applicables par les intermédiaires financiers.** La complexité des structures impliquées dans la relation d'affaires, notamment l'utilisation de sociétés de domicile, de constitution suisse ou étrangère, est l'un des critères de risque accru de l'OBA-FINMA (cf. R. 10). Les intermédiaires financiers rencontrés indiquent adopter une approche prudente face aux montages juridiques où figurent en particulier des sociétés de domicile établies en Suisse<sup>141</sup>. Ils s'appliquent à

<sup>137</sup> Département fédéral de justice et police (2015), *Les incidences en droit des sociétés de la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière révisées en 2012*, [www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/economie\\_emploi/entreprises/registre\\_commerce/fichiers\\_pdf/Communication\\_OFRC\\_1-2015\\_-\\_24\\_juin\\_2015.pdf](http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/economie_emploi/entreprises/registre_commerce/fichiers_pdf/Communication_OFRC_1-2015_-_24_juin_2015.pdf) et *Inscription au registre du commerce des fondations ecclésiastiques et des fondations de famille*, [www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/economie\\_emploi/entreprises/registre\\_commerce/fichiers\\_pdf/Communication\\_OFRC\\_3\\_15\\_.pdf](http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/economie_emploi/entreprises/registre_commerce/fichiers_pdf/Communication_OFRC_3_15_.pdf)

<sup>138</sup> Cf. Chapitre 4, RI 10

<sup>139</sup> Cf. Chapitre 4, RI 10

<sup>140</sup> Cf. Chapitre 4, RI 10

<sup>141</sup> Cf. Chapitre 5, RI 4

comprendre l'utilité de la structure mise en place, qui doit faire sens dans le contexte spécifique du client. En procédant au contrôle sur l'origine et la justification économique des fonds, ils revoient la corroboration des déclarations fournies par le client. Si un doute existe quant à la raison du montage ou à son organisation, les intermédiaires financiers préfèrent ne pas entrer en relation. Une banque de gestion privée a ainsi refusé d'ouvrir un compte à un particulier non résident qui se déclarait bénéficiaire économique d'une société de domicile propriétaire d'un immeuble qu'elle venait d'acquérir en vue d'une revente après travaux. Un contrôle sur l'origine des fonds ayant servi au financement de l'actif immobilier a montré que ces derniers provenaient d'un prêt d'une personne physique originaire du même pays que le prospect. La banque n'ayant pu déterminer la provenance des fonds à l'origine du prêt, ni l'intérêt du prêteur à ne pas apparaître dans la transaction, a décidé de ne pas poursuivre l'entrée en relation.

*Capacité des autorités compétentes à obtenir des informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs satisfaisantes, exactes et à jour, et en temps opportun, sur tous les types de personnes morales créées dans le pays*

**406. Les autorités compétentes suisses disposent des moyens qui leur permettent de requérir les informations sur les personnes morales créées dans le pays.** Par exemple, le ministère public met en application les moyens d'enquête disponibles dans le cadre de procédures pénales<sup>142</sup>. La FINMA peut quant à elle solliciter des informations nécessaires à l'accomplissement de ses activités de surveillance auprès de tout tiers détenteur de l'information, et non seulement auprès de l'ensemble des intermédiaires financiers placés sous sa surveillance<sup>143</sup>. Dans les deux cas, ces pouvoirs s'appliquent à l'obtention d'informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales.

**407. Les informations élémentaires disponibles sur les personnes morales paraissent fiables et à jour.** Le registre du commerce est l'instrument de référence et d'accès public à ces informations. Seul un nombre limité d'actes relatifs à la constitution et à la vie de la société doit être passé devant notaire (constitution, modification des statuts, dissolution), mais les préposés aux registres cantonaux sont chargés du contrôle de la véracité de toutes les inscriptions. Certains aspects comme la domiciliation de l'entreprise chez un domiciliataire (par ex. fiduciaire) font l'objet d'une vigilance particulière des autorités. Le domicile de la personne physique indiquée va ainsi faire l'objet d'une vérification auprès de l'office cantonal de la population, et l'inscription est refusée si l'indication ne se révèle pas exacte. Une lettre d'acceptation de cette domiciliation doit être adressée par la personne physique. L'Office fédéral du registre du commerce est quant à lui en charge du contrôle juridique des inscriptions (ex. reprise de biens fusions/acquisitions, restructurations) effectuant ainsi une validation de la qualité finale de l'information. Des mesures sont donc en place pour s'assurer que les inscriptions au registre correspondent aux faits notifiés et sont juridiquement conformes aux exigences. Les sociétés sont chargées de signaler toute modification des faits inscrits, qui est intégrée en moyenne dans les 4 jours qui suivent leur signalement, et les faits radiés demeurent visibles.

<sup>142</sup> Cf. Chapitre 3, RI 7

<sup>143</sup> Cf. art. 42a LFINMA, Chapitre 5, RI 3

408. Le droit suisse assortit l'inscription d'un fait au registre du commerce de conséquences juridiques qui favorisent l'exactitude et la mise à jour des inscriptions par les sociétés, par ex. une modification non inscrite ne peut pas être opposée à des tiers ou un changement de forme juridique ne peut prendre effet que s'il est inscrit (cf. R. 24). Par ailleurs, le site du registre du commerce reçoit en moyenne environ 40 000 visiteurs par jour ouvrable. Cette grande fréquentation incite les sociétés à mettre leurs données à jour « en temps réel » et favorise la remontée d'erreurs ou d'omissions des utilisateurs vers le registre. Durant l'année 2014, près de 174 000 inscriptions concernant des SA, SARL et SC ont été portées au registre du commerce. Environ 80% de ces inscriptions portaient sur des mises à jour<sup>144</sup>, ce qui témoigne de l'ampleur des modifications signalées par les sociétés pour que les inscriptions du registre reflètent leur situation réelle.

7

409. **Les autorités compétentes obtiennent des informations fiables sur les bénéficiaires effectifs, dans la mesure où celles-ci sont disponibles.** Dans le cadre de ses enquêtes ou poursuites, le ministère public procède à des demandes d'informations auprès de banques pour déterminer l'existence d'une relation bancaire, et obtenir à cette occasion des éléments sur les bénéficiaires effectifs du client. Cela suppose cependant qu'il existe un indice concret que la personne concernée détient ou contrôle un compte auprès de cet/s établissement/s ce qui constitue une limite à l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs (cf. c. 31.3). Lorsqu'en revanche des comptes bancaires de la société sont connus, le ministère public peut accéder directement aux documents d'ouverture de comptes sous forme numérisée, notamment le formulaire A, auprès de la banque détentrice du compte. Ces données lui sont communiquées dans un délai de 10 jours<sup>145</sup>, sans nécessairement que le titulaire du compte en soit informé. Le ministère public peut aussi désormais solliciter la liste des bénéficiaires effectifs tenue par la société elle-même. Cette mesure étant en cours de mise en œuvre, il est difficile d'en apprécier l'efficacité.

410. Dans le cadre de ses enquêtes sur de possibles violations des devoirs de vigilance au sens de la LBA, la FINMA peut être amenée à requérir des banques des informations et documents bancaires relatifs au(x) bénéficiaire(s) effectif(s) de comptes. Ces informations sont détenues par la banque au titre de son obligation de conservation des documents utilisés pour exercer ses diligences (cf. R. 11). La FINMA obtient de manière générale cette information dans les 10 jours ouvrables<sup>146</sup>. Pour la recherche d'informations sur les bénéficiaires effectifs de personnes morales établies en Suisse par la FINMA, en réponse à des requêtes d'autorités étrangères voir Chapitre 8, RI 2.

411. Les intermédiaires financiers ont joué jusqu'à présent un rôle central pour l'identification des bénéficiaires effectifs des personnes morales. Les entretiens sur place ont montré que dans la majorité des cas, et en tout cas lorsqu'il s'agit de personnes morales créées en Suisse, les intermédiaires financiers considèrent pouvoir identifier le(s) bénéficiaire(s) effectif(s). Ils indiquent

<sup>144</sup> Les 20 % restant concernent l'inscription de nouvelles sociétés (~13%) et la radiation de sociétés existantes (~7%) – Informations des autorités suisses, nov. 2015

<sup>145</sup> Recommandations de la Conférence des procureurs de Suisse concernant la production sous forme numérique de pièces bancaires, 20 novembre 2015 [http://www.ssk-cps.ch/sites/default/files/empfehlungen\\_ssk\\_el\\_aktenedition\\_17122015\\_fr.pdf](http://www.ssk-cps.ch/sites/default/files/empfehlungen_ssk_el_aktenedition_17122015_fr.pdf)

<sup>146</sup> Décision de la Commission fédérale des banques, 23 janvier 2008, Bull. CFB 51 p. 70, (41) <https://www.finma.ch/FinmaArchiv/ebk/f/publik/bulletin/pdf/bull51.pdf>

aussi adopter une approche très prudente en présence de montages complexes et ne pas entrer en relation lorsqu'une personne physique ne peut être identifiée comme bénéficiaire réel de la société. Il est à noter toutefois que jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016, le cadre législatif imposait l'identification des bénéficiaires effectifs par les intermédiaires financiers uniquement en cas de doute sur le fait que le client n'agissait pas pour son propre compte, ou en cas de risques accrus, c'est-à-dire notamment en présence de sociétés de domicile. L'identification des bénéficiaires effectifs des sociétés opérationnelles ne constituait donc pas une obligation systématique, et l'information sur les bénéficiaires effectifs peut donc ne pas être disponible dans un certain nombre de cas (cf. R. 10).

412. L'obligation désormais faite aux sociétés de tenir elles-mêmes un registre des bénéficiaires effectifs constitue une avancée utile pour améliorer la fiabilité des informations obtenues par les représentants des sociétés clients dans le processus de diligence. Les intermédiaires financiers devront toutefois continuer à procéder aux vérifications qui s'imposent pour s'assurer que les déclarations produites par leurs clients correspondent à la réalité. En outre, le représentant local des sociétés enregistrées en Suisse est à même de renseigner les autorités sur l'identité des bénéficiaires effectifs.

*Capacité des autorités compétentes à obtenir des informations sur les bénéficiaires effectifs satisfaisantes, exactes et à jour sur les constructions juridiques, en temps opportun*

413. **Les autorités compétentes peuvent obtenir les informations sur les bénéficiaires effectifs des trusts auprès des trustees en Suisse.** Les trustees qui agissent en tant que fiduciaires pour ces structures en Suisse sont des intermédiaires financiers, soumis à l'ensemble des obligations qu'engendre ce statut et ne sont pas tenus au secret professionnel dans cette capacité (cf. R. 10 et 25 en particulier). Les trustees rencontrés sur place indiquent que dans la quasi-totalité des cas ces structures se voient appliquer un régime de vigilance renforcée car elles sont considérées comme à risque accru. Cela implique donc, y compris sous le régime applicable avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'identification/vérification systématique des bénéficiaires effectifs. Les trustees rencontrés ont mentionné que la vérification matérielle des clarifications complémentaires demandées a été largement renforcée au cours des dernières années, y compris par les banques.

414. **Les constructions juridiques actives en Suisse étant créées à l'étranger, les autorités compétentes suisses accèdent également aux informations sur leurs bénéficiaires effectifs par les voies de la coopération internationale.** Les autorités suisses (ministère public, FINMA) disposent des pouvoirs nécessaires pour solliciter ces informations auprès des autorités étrangères.

415. **Les autorités suisses dépendent dans une certaine mesure des informations disponibles dans le pays d'origine, ce qui peut constituer un obstacle à l'accès aux données nécessaires.** Un nombre limité de pays a en effet aujourd'hui mis en place un registre de bénéficiaires effectifs et la transparence des parties impliquées dans des constructions juridiques n'est pas assurée dans tous les pays. De manière générale cependant, et sauf lorsque ces informations ne sont pas disponibles au niveau national, les autorités suisses indiquent obtenir les informations demandées, notamment par le biais des contacts directs que les intermédiaires financiers suisses établissent avec le client et qui leur permettent de procéder à des clarifications complémentaires.

416. Des entretiens sur place, les évaluateurs retiennent une détermination forte des autorités suisses à renforcer l'intégrité de la place financière, comme le montrent des initiatives prises au cours des dernières années, en matière de recul du secret bancaire ou de lutte proactive contre les délits fiscaux par exemple. Les autorités suisses devraient donc prendre toutes les mesures pour s'assurer que les portefeuilles existants des banques sont conformes aux standards élevés que la législation suisse requiert aujourd'hui, en particulier s'agissant de l'identification et de la vérification des bénéficiaires effectifs de tous leurs clients qui sont des constructions juridiques, de manière systématique à l'entrée en relation mais aussi au cours de la relation. Le domaine des montages offshores à dimension internationale avec intervention de fiduciaires et d'intermédiaires étrangers devrait constituer une priorité. Les autorités suisses devraient également vérifier que ces mêmes intermédiaires financiers n'offrent pas à leur clientèle, directement ou dans le cadre de leurs implantations à l'étranger des prestations de conseil pour le montage de structures juridiques dans des places offshores à des fins de dissimulation fiscale ou de BC, faisant intervenir pour la tenue de compte d'autres entités du groupe ou des banques étrangères partenaires. En outre l'application de mesures de diligence sur les intermédiaires auxquels ont recours les banques pour approcher les clients devrait être imposée. Enfin, les autorités suisses devraient s'assurer que les banques sont équipées pour porter une appréciation adéquate sur l'opportunité de nouer ou de poursuivre une relation d'affaires avec tel client, étant donné son profil de risque.

*Caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions appliquées*

417. **L'éventail des sanctions disponibles pour les manquements aux obligations d'information semble avoir un caractère suffisamment sévère pour être dissuasif vis-à-vis des personnes morales.** Le non-respect des règles de transparence des personnes morales entraîne des sanctions civiles, administratives et/ou pénales applicables aux actionnaires, administrateurs et à la société elle-même (cf. c. 24.13). S'agissant des inscriptions au registre du commerce, les autorités suisses indiquent que dans la grande majorité des cas, les informations sont obtenues sans passer par les sanctions. Les autorités du registre du commerce disposent en effet du pouvoir de sommer les personnes concernées de requérir l'inscription de faits nouveaux qui entraîne une régularisation de la situation dans une majorité de cas. Le Registre du commerce de Genève indique ainsi traiter annuellement environ 900 procédures par voie de sommation : pour carences dans l'organisation (ie. un manquement aux exigences légales relatives à l'organisation des sociétés, en particulier celles concernant l'existence et la composition des organes impérativement prescrits par la loi<sup>147</sup>), adresse plus valable ou sociétés sans actifs ni activité. Le pourcentage de régularisation est d'environ 60% et la procédure aboutit à une dissolution ou une radiation d'office dans 40% des cas. Lors de la régularisation, les sociétés paient les frais afférents à la sommation en plus des émoluments d'inscription<sup>148</sup>. Le prononcé d'amendes est très rare, leur recouvrement serait problématique pour toutes les sociétés qui sont à l'abandon (dissolution et radiation d'office).

<sup>147</sup> Message du Conseil fédéral concernant la révision du Code des obligations du 19 décembre 2001, FF 2001 2949, p. 3028

<sup>148</sup> Art. 12 de l'Ordonnance sur les émoluments en matière de registre du commerce

418. Par ailleurs, les autorités du registre du commerce et les tribunaux civils ont procédé en 2015 à la radiation d'office des registres de 3 215 entités, dont 1 097 SA et 1 045 SARL en raison d'une carence dans l'organisation ou de la non-communication d'un fait devant être inscrit. Un nombre limité de condamnations pénales est prononcé par les tribunaux pour fausse communication aux autorités chargées du registre du commerce : 6 en 2014, 3 en 2013 et 6 en 2012.

419. L'entrée en vigueur récente des mesures relatives à la tenue des registres d'actions au porteur et de bénéficiaires effectifs ne permet pas encore de mesurer l'efficacité des sanctions applicables. Toutefois, l'incertitude juridique dans laquelle les sociétés seraient placées si elles ne respectaient pas ces obligations et les conséquences des actes passés de manière irrégulière (ex. révocation des décisions de l'assemblée générale, obligation de rembourser les montants versés ou perçus indument, obligation de réparer le dommage causé) joueront selon les autorités suisses un rôle fort pour inciter les sociétés à observer leurs obligations d'annonce. Il n'est pas établi si des sanctions ont été prononcées à l'encontre de sociétés qui n'auraient pas tenu de registre d'actionnaires/associés. En outre, il n'est pas prévu de sanctions pénales ou administratives pour les actionnaires qui n'exécuteraient pas leur obligation d'annonce d'acquisition d'actions au porteur ou d'ayant droit économique, ce qui limite l'aspect dissuasif des sanctions applicables qui mènent à la perte des droits liés aux actions.

### *Conclusion*

420. La Suisse a pris des mesures visant à renforcer les obligations de transparence des personnes morales, mais l'entrée en vigueur récente de ces dispositions et les insuffisances relevées en matière d'identification et d'analyse par les autorités des risques liés aux personnes morales ne permettent pas d'établir que ces mesures sont appropriées et suffisantes. **Le niveau d'efficacité atteint par la Suisse pour le Résultat immédiat 5 est modéré.**





## CHAPITRE 8. COOPÉRATION INTERNATIONALE

### *Conclusions principales et recommandations*

#### *Conclusions principales*

##### *Entraide judiciaire*

- La Suisse dispose d'un cadre législatif, conventionnel (de par les nombreux traités auxquels elle est partie) et administratif complet en matière d'entraide pénale, et enregistre un haut niveau d'activité pour les demandes entrantes et sortantes. Elle accorde une entraide judiciaire efficace en matière de saisie et remise de valeurs. Selon les commentaires d'autres délégations, les réponses de la Suisse aux demandes d'entraide sont globalement satisfaisantes et obtenues en temps opportun.
- Les transmissions spontanées d'informations aux autorités étrangères sont un outil efficace de coopération, qui a permis l'ouverture de procédures à l'étranger et/ou la formulation de demandes d'entraide. La Suisse est très active en la matière et envoie plus de transmissions spontanées d'informations qu'elle n'en reçoit. Les demandes entrantes constituent par ailleurs une source importante pour les procédures de BC ouvertes en Suisse.
- En règle générale, le titulaire du compte bancaire visé par une mesure d'entraide, et toute autre personne ayant un intérêt jugé suffisant, est notifié avant la transmission des éléments demandés. Cela a comme effet de compromettre l'enquête étrangère si la confidentialité est requise et, en cas de recours au nom de la personne notifiée, de prolonger les délais d'exécution de la demande. Ce problème n'est pallié qu'en partie par la possibilité, dans certains cas, d'interdire temporairement une telle notification, voire de remettre des moyens de preuve de manière conditionnelle (« entraide dynamique »).
- Plus généralement, les résultats et limites de l'entraide ne peuvent être mesurés avec précision en l'absence de données complètes, en particulier pour les demandes envoyées ou traitées par les autorités cantonales.

##### *MROS*

- Le MROS adresse de nombreuses demandes d'informations à ses homologues étrangers et utilise les informations obtenues pour renforcer son analyse.
- Le MROS répond aux demandes en temps opportun. Il peut aussi demander des renseignements à tout intermédiaire financier au nom d'une CRF étrangère, mais uniquement si l'intermédiaire financier a préalablement fait une déclaration d'opération suspecte ou s'il présente un lien avec une déclaration reçue par le MROS. L'impossibilité de s'adresser aux intermédiaires financiers sans DOS préexistante limite l'efficacité de la coopération accordée par le MROS. Des mécanismes ad hoc impliquant les autorités de poursuite ou la FINMA permettent de pallier cette limitation dans certains cas, mais demeurent exceptionnels. La

même limitation vaut pour les demandes relatives aux bénéficiaires effectifs.

#### *FINMA*

- La FINMA sollicite ses homologues étrangers de manière limitée sur des sujets en rapport avec la LBC/FT. Elle reçoit un nombre élevé, et croissant, de demandes d'informations de la part de l'étranger. Elle y répond avec diligence dans la majorité des cas, même si la procédure applicable en cas de requête concernant le client d'un intermédiaire financier peut retarder la délivrance de l'information.
- Les évaluateurs notent la modification récente de la législation suisse qui a pour objectif d'améliorer l'étendue des informations accessibles à l'autorité du pays d'origine lors de contrôles sur place effectués dans le cadre de la surveillance partagée des groupes financiers étrangers ayant des établissements en Suisse.

#### **Recommandations**

##### *Entraide judiciaire*

- Les autorités suisses devraient prendre toutes les mesures qui s'imposent pour mieux assurer le maintien de la confidentialité des demandes passives et les enquêtes étrangères connexes.
- Les autorités suisses devraient maintenir des données précises concernant le nombre de refus d'entraide et les délais d'exécution, s'agissant tant des demandes passives qu'actives, afin de leur permettre d'évaluer les résultats sur ces points, d'identifier les difficultés et, le cas échéant, prendre les mesures nécessaires pour les améliorer.

##### *MROS*

- Dans le cas d'une demande émanant d'une autorité étrangère, les autorités suisses devraient élargir les pouvoirs du MROS afin de lui permettre d'obtenir, pour un homologue étranger, des renseignements de la part d'assujettis en l'absence d'une DOS en Suisse.

##### *FINMA*

- Dans le cadre de la surveillance partagée des groupes financiers ayant des établissements en Suisse, les autorités suisses sont encouragées à appliquer les nouvelles dispositions législatives selon des modalités qui permettent de favoriser le contrôle efficace des groupes, à travers notamment l'accès des autorités de contrôle étrangères à un échantillon de dossiers individuels sélectionnés sur la base des critères qu'elles ont fixés et aux informations nominatives qui y figurent.<sup>149</sup>

<sup>149</sup> Les autorités suisses indiquent que cette pratique a été appliquée depuis la visite sur place.

421. Le Résultat Immédiat pertinent pour ce chapitre est RI. 2. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R. 36-40.

### *Résultat immédiat 2 (Coopération internationale)*

422. La Suisse étant une place financière de première importance, en particulier dans la gestion de fonds privés étrangers (d'une valeur totale équivalente à 2 400 milliards USD sous gestion, soit environ 26% du marché mondial), elle a depuis longtemps été amenée à collaborer en matière d'entraide judiciaire internationale. Les autorités suisses ont constaté dans leur évaluation des risques que la majorité des infractions sous-jacentes au BC étaient commises à l'étranger, ce qui rend l'entraide judiciaire indispensable à la poursuite pénale. L'entraide judiciaire peut être accordée soit sur la base d'une convention, soit sur la base du droit interne (Loi sur l'entraide pénale internationale, EIMP).

423. Par ailleurs, du fait de la place centrale du secteur bancaire en Suisse et de la présence importante d'établissements de groupes financiers étrangers dans le pays, originaires en particulier de pays limitrophes, la coopération de la FINMA avec ses homologues est essentielle. Elle doit en effet permettre aux autorités de contrôle étrangères de disposer d'une vision complète de la mise en œuvre des mesures de LBC/FT par les groupes, et d'intervenir si des irrégularités sont constatées.

### *Octroi d'entraide judiciaire et d'extradition constructives et en temps opportun*

#### *Entraide judiciaire*

424. Au sein de l'Office fédéral de la justice (OFJ), la Division de l'entraide internationale en matière pénale est l'autorité centrale de la Suisse pour l'entraide judiciaire et l'extradition. Elle est composée de 45 personnes divisées en 4 unités. Les statistiques indiquent que la Suisse reçoit environ 2000 commissions rogatoires passives chaque année, dont 10% en matière de BC. Le nombre de demandes a connu une croissance continue au cours des six dernières années.

Tableau 21. **Demandes d'entraide passives pour l'obtention de moyens de preuve de 2009 à 2014**<sup>150</sup>

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Nombre total de demandes, toutes infractions confondues</b>	1825	1991	2182	2133	2231	2259
<b>Demandes en lien avec le BC</b>	190	195	220	217	243	253

Source : OFJ

<sup>150</sup> En vertu de traités bilatéraux, les ministères publics sont habilités à transmettre et à recevoir certaines demandes d'entraide directement, sans l'intermédiaire de l'OFJ. Même si une copie de ces demandes doit être acheminée à l'OFJ peu après réception ou transmission, le nombre réel de demandes peut être supérieur aux statistiques fournies.

425. Selon leur objet, les demandes d'entraide sont exécutées par l'OFJ (2-3%), les autorités cantonales (85-90%), ou le MPC. Le MPC a mis en place une unité de 10 juristes spécialisée en matière d'entraide internationale. Cette unité connaît à titre principal des demandes sans lien avec une procédure nationale en cours. Elle soutient également les procureurs chargés d'exécuter d'autres demandes. À l'échelle des cantons, les demandes sont exécutées par les unités responsables de la poursuite du BC.

426. Il est à noter que les demandes d'entraide reçues par la Suisse constituent, après les communications de la part du MROS, le deuxième élément servant le plus souvent de base pour l'ouverture d'une procédure pénale pour blanchiment en Suisse. Par exemple, les autorités d'un canton ont indiqué aux évaluateurs qu'elles ouvrent systématiquement une procédure sur réception d'une demande d'entraide sauf s'il y a déjà eu une condamnation dans le pays requérant.

427. **Les délégations qui ont fourni des commentaires concernant l'entraide reçue de la part des autorités suisses ont en général noté la bonne qualité de celle-ci mise à part la question de la confidentialité traitée ci-dessous.** Les autorités suisses ont par le passé autorisé la présence d'autorités étrangères lors de l'exécution de demandes passives, ce qui peut être considéré un facteur d'efficacité accrue. Dernièrement, l'OFJ a détaché l'un de ses agents auprès d'Eurojust dans le but d'intensifier la coopération avec les membres de l'UE.

#### Encadré 16 Exemples d'entraide judiciaire accordée par la Suisse

##### Exemple 1 : Affaire relative à la « 'Ndrangheta »

En juin 2006, le MPC a été informé spontanément par les autorités pénales italiennes de la présence sur le territoire helvétique de différentes personnes appartenant à une branche de la « 'Ndrangheta », organisation active dans le domaine des stupéfiants. Cette annonce a mené à l'ouverture d'une procédure pénale suisse pour organisation criminelle et infractions à la loi sur les stupéfiants. Différentes mesures ont été ordonnées par les autorités suisses, parmi lesquelles la sonorisation de véhicule ou d'habitation ainsi que la surveillance secrète de télécommunications.

Par ailleurs, dans la mesure où les volets suisses et italiens étaient intriqués, une équipe commune d'enquête a été mise sur pied. L'équipe commune d'enquête a notamment permis la transmission immédiate et mutuelle de données importantes pour les procédures pénales ; la présence durable en Suisse d'un représentant de l'autorité italienne ; la participation d'un représentant italien aux premières auditions des prévenus en Suisse et l'exploitation immédiate des connaissances ainsi acquises pour favoriser les arrestations en Italie.

En Suisse, les quatre prévenus ont été condamnés en 2009 à des peines allant de 1 an et 6 mois de détention à 10 ans et sept mois de détention.<sup>151</sup>

<sup>151</sup> Cette enquête portait uniquement sur les infractions sous-jacentes (art. 260<sup>ter</sup> CP sur les organisations criminelles et Loi sur les stupéfiants), et non sur le BC.

**Exemple 2 : Affaire dite « Virus »**

Une procédure nationale a été ouverte à Genève suite à une commission rogatoire reçue de la France qui faisait état de blanchiment d'un trafic de drogue entre l'Espagne et la France. L'instruction a démontré que l'argent de la drogue était blanchi via des opérations de compensation entre la France, la Suisse et le Maroc.

Des perquisitions simultanées avec les autorités françaises ont eu lieu en date du 10 octobre 2012. Des arrestations en France et en Suisse ont également eu lieu.

Un employé d'une banque et un gestionnaire de fortune ont été condamnés à respectivement 2 ans avec sursis et 3 ans, dont 6 mois fermes, pour blanchiment aggravé. Cette procédure a également donné lieu à la confiscation de 3 539 000 CHF [3,6 millions USD/3,2 millions EUR], 304 060 EUR et 183 053 USD.

428. **La Suisse accorde une entraide efficace en matière de saisie et remise de valeurs** (cf. ci-dessus Chapitre 3, RI. 8).

429. La Suisse a également reçu et exécuté un certain nombre de demandes d'entraide en matière de terrorisme et de FT (cf. ci-dessus Chapitre 4, RI. 9).

*Délais d'exécution et refus*

430. L'OFJ dispose d'un logiciel de gestion et de suivi des dossiers (Pagirus). La priorité de traitement des dossiers est établie en tenant compte des facteurs suivants : l'implication de PPE dans des affaires médiatisées, l'éventualité d'une saisie ou remise de valeur de plus de 10 millions CHF, infractions graves qui mettent en péril la place financière suisse ou la paix publique, dates limites dans le cadre des procédures étrangères. Les dossiers prioritaires sont soumis à un suivi (« *controlling* ») tous les trois mois. L'OFJ procède parfois à des exécutions partielles successives lorsque le cas est particulièrement urgent (art. 79a EIMP). Une transmission par tranches successives a par exemple été appliquée dans les affaires FIFA et Petrobras.

431. Peu de renseignements statistiques permettent de vérifier si l'entraide est accordée par la Suisse en temps opportun. Les autorités fédérales estiment à 5 mois la durée moyenne d'exécution pour les demandes transmises aux cantons, et à 10 mois celle des demandes exécutées par le MPC, qui sont généralement plus complexes et volumineuses (du fait du type d'infractions concernées). Elles soulignent cependant la valeur limitée d'une telle moyenne générale étant donné que l'entraide demandée varie considérablement en volume et complexité. Indépendamment de la durée absolue, les commentaires fournis par d'autres pays dans le contexte de l'évaluation sont assez favorables et ne contiennent que peu de réserves concernant les délais d'exécution.

432. L'OFJ ne dispose pas actuellement d'informations détaillées concernant le nombre de refus, même si des mesures ont été prises pour lui permettre de répondre à ce manque de données. De manière générale, la plupart des refus reposeraient sur un défaut de double incrimination (notamment en matière fiscale) ou l'absence de liens entre les faits poursuivis dans le pays étranger et les mesures requises en Suisse (« *fishing expedition* »). Toute décision de refus n'a qu'un effet relatif et n'empêche pas l'État requérant de renouveler sa demande ultérieurement. Ainsi, certaines

demandes d'entraide ont été renouvelées (et exécutées) après l'incrimination de certains faits tels que la manipulation de cours. Les défaillances mineures notées au niveau de l'infraction de FT (R. 5) pourraient avoir un effet sur l'efficacité de l'entraide étant donné que la condition de double incrimination n'est pas remplie pour certains actes (par ex., financement d'un terroriste individuel sans aucun lien avec un ou des actes terroristes).

### *Confidentialité*

433. **Dans leurs commentaires sur la coopération avec la Suisse, plusieurs délégations ont exprimé une préoccupation au sujet du maintien de la confidentialité des demandes d'entraide transmises (et donc des enquêtes connexes).** Cette préoccupation concerne plus particulièrement les demandes d'entraide dont l'exécution implique l'obtention de documents auprès d'un intermédiaire financier en Suisse.

8

434. Dès qu'il est saisi d'une demande des autorités de poursuite pénale, l'intermédiaire financier a l'obligation contractuelle d'en informer le client concerné. Dans la pratique, les intermédiaires financiers informent leur client du fait qu'en élisant domicile en Suisse (y compris par le biais d'un avocat en Suisse), il pourra obtenir l'accès à la demande d'entraide et contester la mesure d'entraide. Le droit d'être notifié s'étend par ailleurs à toute personne ayant un intérêt jugé suffisant vis-à-vis de l'acte d'enquête demandé. Toutefois, selon un arrêt du TPF, « la personne visée par la procédure pénale étrangère » n'a le droit d'être notifiée ou de recourir contre les décisions pertinentes que si elle doit se soumettre elle-même à une mesure d'exécution.<sup>152</sup> La notification du client est expressément autorisée par l'EIMP (art. 80n), à moins que la demande des autorités de poursuite pénale ne soit exceptionnellement assortie d'une interdiction de notifier le client (pour une période de 6 mois renouvelable). S'agissant des motifs pouvant justifier cette interdiction, les réponses données par les diverses autorités rencontrées étaient variables mais il semblerait que dans la plupart des cas la simple demande de la part de l'État requérant de maintenir le secret ne suffira pas.

435. Indépendamment de toute interdiction faite à l'intermédiaire financier, le client sera informé par les autorités au plus tard avant le prononcé de la décision de clôture (art. 80m EIMP). Une telle notification, qui découlerait du droit constitutionnel d'être entendu, a pour conséquence de lever la confidentialité de la demande d'entraide, ce qui peut avoir, entre autres, un effet rédhibitoire pour certains États requérants lorsqu'une enquête est en cours. Il est à noter que les personnes visées par des mesures d'enquête nationales suisses relatives à leurs comptes bancaires ne bénéficient pas du droit d'en être notifiées, les intermédiaires financiers étant au contraire dans l'interdiction de les aviser. Même lorsque l'enquête concernée n'est pas confidentielle, la possibilité de recours peut ralentir la procédure d'entraide. Les statistiques fournies par les autorités indiquent cependant que les recours contre des mesures d'entraide sont rarement admis par le Tribunal pénal fédéral (cf. Tableau 22). De plus, les prévenus renoncent au recours dans 40 à 50% des cas, ce qui permet une transmission immédiate des moyens de preuve.

<sup>152</sup> Cf. l'ATPF du 2.11.2015 consid. 2.4 [http://bstger.weblaw.ch/pdf/20151125\\_RR\\_2015\\_132.pdf](http://bstger.weblaw.ch/pdf/20151125_RR_2015_132.pdf)

Tableau 22. Recours devant le Tribunal pénal fédéral en matière d'entraide judiciaire

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Retrait</b>	8	12	18	9	9	21	7	10	6
<b>Irrecevable</b>	35	28	47	44	31	42	51	40	31
<b>Rejeté</b>	42	57	77	85	67	58	111	80	89
Total négatif	<b>85</b>	<b>87</b>	<b>142</b>	<b>138</b>	<b>107</b>	<b>121</b>	<b>169</b>	<b>130</b>	<b>126</b>
<b>Part. admis</b>	10	12	11	14	12	16	10	9	7
<b>Admis</b>	2	4	5	11	11	17	8	12	8
Total positif	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>33</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>15</b>
Total général	<b>97</b>	<b>113</b>	<b>158</b>	<b>163</b>	<b>130</b>	<b>154</b>	<b>188</b>	<b>151</b>	<b>141</b>

Source : OFJ

436. **Les autorités suisses reconnaissent que les notifications au client peuvent ralentir la procédure, voire, dans certains cas, faire obstacle à l'entraide. En réponse partielle à cette difficulté, une procédure exceptionnelle a été élaborée pour les situations où la procédure d'entraide demandée serait sans utilité une fois le titulaire notifié**, notamment lorsqu'il s'agit de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (art. 18 EIMP). Le processus « d'entraide dynamique » suivi pour certaines de ces demandes prévoit que les éléments obtenus seront transmis à l'État requérant sans avertir le titulaire si cet État s'engage à ne pas les utiliser comme élément de preuve avant que la Suisse n'ait informé cet État que l'entraide judiciaire demandée a été définitivement accordée. Au moment de la visite sur place, le Tribunal fédéral avait pris en délibéré le cas d'un recours intenté par une partie touchée par une telle mesure. La portée de l'arrêt du TF sera vraisemblablement limitée aux cas où une mesure de surveillance aura été demandée (par opposition à d'autres mesures d'entraide telles celles visant l'obtention de documents bancaires).

#### *Extradition*

437. Alors que les autorités suisses ont reçu de nombreuses demandes de recherches internationales, d'extradition et de délégation de la poursuite pénale de 2009 à 2014 (cf. Tableau 23), elles ne disposent pas de chiffres précis concernant le nombre de refus. Cependant, les autorités consultées estimaient qu'environ 10% de ces demandes étaient refusées, principalement sur la base du statut de réfugié des personnes recherchées. Un plus faible nombre de refus sont motivés par le respect des droits fondamentaux ou en raison de la nationalité suisse. 95% des demandes de délégation de poursuite transmises à la Suisse n'étant pas précédées par une demande d'extradition, le nombre élevé de demandes de délégation n'est pas le résultat de demandes d'extradition refusées.

Tableau 23. Nombre de demandes de recherche internationale, d'extradition et de délégation de la poursuite pénale adressées à la Suisse de 2009 à 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Demandes d'extradition à la Suisse</b>						
- total	353	360	338	357	413	362
- en matière de terrorisme et FT (2011-14)			2	12	9	7
<b>Demandes de recherche à la Suisse</b>	22452	20968	22088	20000	21862	24940
<b>Demandes de délégation de la poursuite à la Suisse</b>	88	84	81	55	65	111

Source : OFJ

8

438. Parmi les délégations qui ont fait part de leur expérience de coopération avec la Suisse, un certain nombre ont relevé que le processus d'extradition suisse pouvait être complexe vu son approche concernant la double incrimination et le fait que la Suisse n'extrade pas ses ressortissants. Les Recommandations du GAFI permettent aux pays d'exiger la double incrimination pour l'extradition et de refuser d'extrader sur la base de la nationalité. Les autorités suisses indiquent que dans plus de 90% des demandes reçues ne concernent pas des citoyens suisses, les autres pays sachant que la Suisse n'extrade pas ces derniers. Dans les très rares cas où un Etat demande l'extradition d'un citoyen suisse, la Suisse l'invite à retirer sa demande – ou la refuse – tout en lui suggérant de déléguer sa procédure pénale ou l'exécution de la peine privative de liberté à la Suisse.

*Sollicitation d'entraide judiciaire et d'extradition de manière satisfaisante et en temps opportun en matière de BC, d'infractions sous-jacentes associées et de FT*

#### *Entraide*

439. **Les données statistiques fournis par les autorités suisses démontrent un recours fréquent à l'entraide judiciaire active** (cf. Tableau 24). Compte tenu de l'exposition internationale de la place financière suisse, l'entraide judiciaire est en effet un élément critique d'un grand nombre de poursuites pénales engagées en Suisse. Plus précisément, selon les autorités suisses, l'entraide sollicitée est souvent indispensable à la démonstration de l'origine illicite de fonds lorsque l'infraction sous-jacente au BC a été commise à l'étranger.

Tableau 24. Demandes d'entraide active (obtention de moyens de preuve) pour les années 2009 à 2014

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Nombre total de demandes, toutes infractions confondues</b>	1172	880	794	859	867	1060
<b>Demandes en lien avec le BC</b>	180	189	151	164	178	188

Source : OFJ



440. Les statistiques fournies ne permettent pas de déterminer avec précision combien de demandes d'entraide actives concernent des infractions sous-jacentes énumérées dans le glossaire du GAFI. En effet, un tableau remis par les autorités et détaillant les cas d'entraide par infractions ne précise pas les infractions sous-jacentes liées aux demandes pour BC et ne distingue pas entre les demandes actives (provenant de la Suisse) et passives (provenant de l'étranger). Cependant, les entretiens sur place avec les autorités ont montré que la Suisse avait transmis à l'étranger des demandes d'entraide portant sur des infractions sous-jacentes visées par le GAFI.

441. Les autorités suisses maintiennent que l'échec ou le caractère excessivement tardif de l'entraide active est un facteur important et qui explique l'impossibilité dans de nombreux cas d'obtenir une condamnation pour BC, surtout lorsque l'infraction sous-jacente a été commise à l'étranger, ou encore d'identifier l'infraction sous-jacente pour les fins d'une confiscation (cf. para. 173). Si quelques exemples ont été donnés, l'ampleur de ce phénomène n'a pas pu être quantifiée au moyen d'autres données objectives.

442. À ce jour, aucune demande d'entraide active n'a été formulée en matière de FT.

### *Extradition*

Tableau 25. **Nombre de demandes de recherche internationale, d'extradition et de délégation de la poursuite pénale envoyées par la Suisse de 2009 à 2014**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Demandes d'extradition</b>	173	151	177	185	216	259
<b>Demandes de recherche</b>	227	246	173	202	251	288
<b>Demandes de délégation de la poursuite</b>	177	178	196	171	224	218

Source : OFJ

443. Tout comme pour l'entraide, les autorités suisses avancent qu'il est très difficile, dans le contexte de poursuites pour BC, d'obtenir la participation des prévenus (ou témoins) se situant à l'étranger. Les autorités de la Division d'entraide ne peuvent préciser le nombre de demandes d'extradition pour BC que la Suisse a transmises à l'étranger, mais elles indiquent que des demandes de ce genre sont très rares.

### *Transmissions spontanées*

444. Les dispositions législatives sur l'entraide pénale internationale prévoient la transmission spontanée d'informations à une autorité étrangère (cf. art. 67 EIMP, annexe R. 37). De telles transmissions s'apparentent aux transmissions émises par les CRF dans le cadre du Groupe Egmont et peuvent se faire même en l'absence d'une procédure ouverte en Suisse. Ainsi, par exemple, lorsque les autorités de poursuite suisses sont d'avis que les renseignements qui ont été portés à leur attention (normalement par le biais du MROS) ne sont pas suffisants pour ouvrir une procédure pénale et prononcent donc une non-entrée en matière, elles ont la possibilité de transmettre les

renseignements pertinents au(x) pays éventuellement concerné(s). L'autorité ne peut utiliser l'information transmise que dans le cadre de son enquête, à moins de faire une demande d'entraide formelle. Cette pratique est en croissance depuis quelques années. 35 transmissions spontanées ont été envoyées en 2014.

445. **Le bilan des transmissions spontanées est positif jusqu'à présent.** Selon les autorités suisses, les transmissions spontanées ont produit des résultats concrets, parfois incitant les pays concernés à transmettre à la Suisse une demande d'entraide qui par la suite mène à une poursuite à l'étranger et, dans certains cas, une condamnation (cf. Encadré 17). La Suisse a notamment fait part aux évaluateurs de quelques cas médiatisés, dont l'affaire Montesinos déclenchée par des transmissions spontanées de la Suisse au Pérou en 2000.

#### Encadré 17 Exemple de transmission spontanée ayant provoqué une procédure à l'étranger

Le MROS a dénoncé au ministère public de Genève (MP-GE) en mai 2013 un cas concernant Monsieur X, domicilié dans le pays A, soupçonné d'avoir détourné en 2012 près de 4 millions USD au préjudice de son employeur. Sur ordonnance de séquestre adressée à la banque suisse qui avait communiqué le cas au MROS, le MP-GE apprend que l'argent a été transféré à la banque Y du pays B en 2012, en faveur d'une société offshore. L'argent ne se trouvant plus en Suisse, le MP-GE a par conséquent procédé à une transmission spontanée d'information au pays A par le biais de l'OFJ.

En mai 2014, l'OFJ a reçu et adressé au MP-GE une commission rogatoire du pays A, sollicitant la transmission officielle des informations à disposition du MP-GE, le pays A ayant ouvert une instruction contre Monsieur X.

En octobre 2014, l'OFJ a adressé au MP-GE une commission rogatoire du pays B (pays où se trouve la banque Y récipiendaire des fonds transférés depuis la banque suisse), par laquelle B sollicite à son tour l'entraide de la Suisse pour obtenir des informations et faire bloquer des avoirs se trouvant auprès d'une seconde banque suisse. En effet, près de 3 millions USD initialement virés de la première banque suisse à la banque Y ont été retransférés en 2012 à la seconde banque suisse sur instructions de Monsieur X, bénéficiaire effectif de la société offshore titulaire du compte dans le pays B.

Le MP-GE a alors ordonné des séquestres auprès de la seconde banque suisse en exécution de la demande d'entraide du pays B. Toutefois, ces séquestres ont révélé qu'une grande partie de l'argent avait quitté à nouveau la Suisse entre temps, à l'exception d'environ 500 000 USD qui ont pu être séquestrés et font l'objet actuellement de discussions entre l'OFJ, le pays A et le pays B en vue de leur restitution au pays B.

*Sollicitation d'autres formes de coopération internationale en matière de BC, d'infractions sous-jacentes associées et de FT**FINMA*

446. **La FINMA sollicite régulièrement ses homologues étrangers mais de manière limitée sur la LBC/FT :** 40 demandes d'assistance administrative ont été formulées en 2014, qui concernaient principalement le Royaume Uni, le Liechtenstein, l'Allemagne et la France, et 45 au cours des neuf premiers mois de 2015. La plupart ne portaient pas strictement sur le domaine de la LBC/FT mais des activités non autorisées en Suisse pour près des deux tiers, et des comportements irréguliers (affaires Euribor et négoce de devises) ou pouvant constituer des abus de marché. En matière de LBC/FT, la FINMA cite l'exemple d'une demande d'information relative à une personne qui a sollicité l'autorisation d'exercer des activités d'intermédiation financière en Suisse et sur laquelle pesaient des soupçons quant à sa réputation professionnelle et au caractère irréprochable de son activité passée.

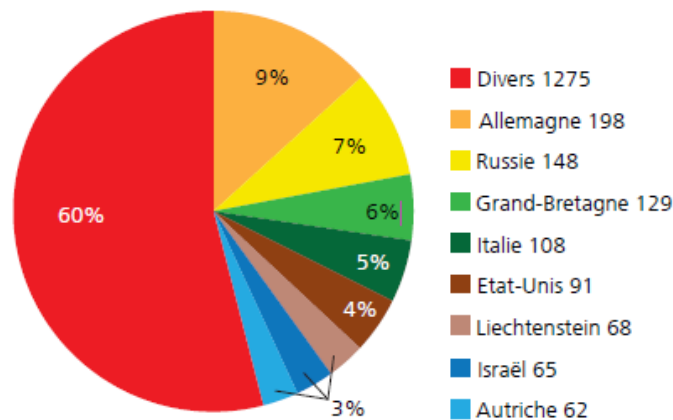
447. Dans le cadre de la surveillance consolidée d'établissements suisses, la FINMA procède régulièrement, directement ou par l'intermédiaire de sociétés d'audit, à des contrôles sur place auprès de filiales de groupes bancaires suisses.

448. **La FINMA procède à des communications spontanées d'informations à ses homologues étrangers dans un nombre limité de cas** et lorsque des problèmes graves sont détectés (par ex. une qualité de profil des clients très insuffisante ou des contrôles de transactions qui ne sont pas satisfaisants). Elle compte sur la responsabilisation des intermédiaires financiers et sur l'information qu'ils communiqueront à la maison-mère et qui remontera à l'autorité de contrôle du pays d'origine. Elle utilise davantage la plateforme offerte par les collèges de superviseurs pour transmettre des informations à ses homologues.

*MROS*

449. **Le MROS applique ses pouvoirs en matière de coopération internationale de manière adéquate, en adressant des requêtes d'informations à des homologues étrangers lorsque l'analyse l'exige.** De telles requêtes sont en moyenne envoyées dans un tiers des cas (cf. RI 6). La majorité des requêtes a été envoyée vers des pays voisins (Allemagne, Liechtenstein, Italie) ou des places financières importantes (Royaume Uni, États-Unis, et Hong Kong Chine) (cf. Graphique 6).

Graphique 6. Personnes physiques ou morales visées dans les demandes du MROS, par pays destinataire



Source : Rapport annuel 2015 du MROS

450. Les échanges de renseignements avec des CRF étrangères se font à travers la plateforme informatique mise à disposition par le Groupe Egmont (*Egmont Secure Web*) ce qui garantit la confidentialité des informations échangées. Dans quelques rares cas, le MROS a eu des échanges avec des CRF qui n'étaient pas membres du Groupe Egmont. Le MROS a alors vérifié le respect des conditions de confidentialité et de sûreté sur la base soit des rapports du GAFI ou d'organisations régionales de type GAFI (ORTG), soit de l'expérience d'autres CRF.

#### Encadré 18 Exemple de coopération internationale relative à des opérations de change

Une personne originaire d'un pays voisin de la Suisse était allée, à plusieurs reprises en quelques mois, voir un intermédiaire financier suisse et avait changé à chaque fois un nombre considérable de pièces suisses et de vieux billets de banque pour une valeur totale de plusieurs milliers de francs. A la demande de l'intermédiaire financier, la personne indiqua qu'elle achetait des pièces au poids et venait régulièrement en Suisse pour changer les pièces en billets. Le service conformité de l'intermédiaire financier ne fut pas satisfait de la réponse de ce client et lui fit parvenir un questionnaire dans lequel le client devait déclarer d'où provenait l'argent changé. Les autorités postales étrangères retournèrent toutefois le courrier au motif qu'il n'était pas distribuable, ce qui incita l'intermédiaire financier à transmettre le cas au MROS (art. 305<sup>ter</sup>, al. 2, CP). Dans un premier temps, les recherches du MROS ne révélèrent aucun élément pertinent en matière de BC. Mais le client étant un ressortissant étranger sans autorisation de séjour en Suisse, la décision a été prise de demander à l'homologue étranger concerné si la personne figurait déjà dans leurs dossiers et, le cas échéant, ce qui lui était reproché. La réponse donnée par le service partenaire étranger du MROS fut décisive : une procédure pénale était en cours contre cet homme dans le pays étranger en question. Il était soupçonné d'avoir participé à plusieurs vols au cours desquels de grandes quantités de pièces et de billets anciens avaient été volés. La communication de soupçon a été transmise à l'autorité cantonale de poursuite pénale du lieu où les opérations de change avaient été effectuées et le dossier a été ensuite remis aux autorités du pays voisin.

Source : Rapport annuel 2012, MROS, p. 79

451. **Bien que le MROS n'ait pas besoin d'accord international pour coopérer, il avait conclu au moment de la visite sur place dix protocole d'accords (*Memoranda of Understanding, MOU*) avec d'autres CRF.** Selon le MROS, certains de ces accords visent à étendre la coopération existante. D'autres, dont les deux derniers MOU en date, sont conclus lorsque le droit de l'autre État partie l'exige.

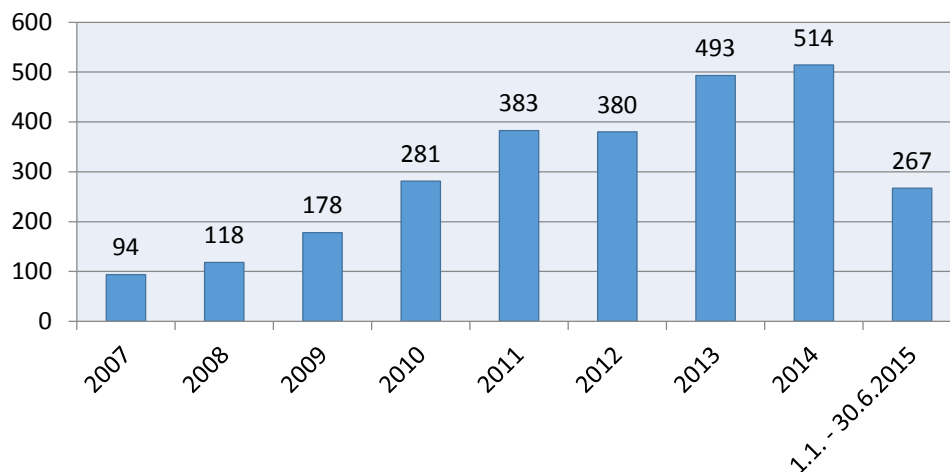
452. Le MROS peut également demander des informations aux autorités policières des autres pays par le biais de la coopération policière internationale de fedpol, ou en s'adressant aux centres communs de coopération policière et douanière de Chiasso et Genève (33 demandes en 2014), soit aux attachés de polices étrangères en Suisse (10 demandes formelles entre 2013 et 2015).

*Octroi d'autres formes de coopération internationale en matière de BC, d'infractions sous-jacentes associées et de FT*

#### FINMA

453. **La FINMA est fortement sollicitée, et de manière croissante, par les autorités de contrôle étrangères :** elle a ainsi reçu 514 demandes en 2014, et 267 pour le 1<sup>er</sup> semestre 2015. En 2014, ces demandes ont émané de 80 autorités étrangères, principalement de France (17%), suivie par l'Allemagne, les États-Unis et le Royaume-Uni. Les autorités du Proche Orient, d'Amérique centrale, d'Amérique du Sud et d'Asie représentent au total 14% des demandes. La FINMA constitue ainsi la 3<sup>e</sup> autorité au monde destinataire de demandes d'assistance<sup>153</sup>.

Graphique 7. Demandes d'assistance administrative reçues par la FINMA



Source : FINMA

454. **Cet afflux s'explique principalement par l'importance de la gestion privée en Suisse et de la clientèle étrangère.** Ces requêtes sont traitées par un service de la FINMA employant 10 collaborateurs dont 6/7 à temps plein. La conclusion d'accords internationaux n'est pas une

<sup>153</sup> <https://www.finma.ch/fr/mise-en-oeuvre/assistance-administrative/>

condition nécessaire pour les échanges d'informations, mais de tels accords sont passés pour faciliter les relations en cas de coopération plus intense, notamment lorsque les homologues étrangers contrôlent directement les institutions financières importantes. La Suisse fait état de 130 accords signés.

455. **Il semble qu'un nombre limité de ces demandes soit en relation directe avec la LBC/FT.** La majorité des sollicitations sont liées à des abus de marché qui, au sens large, présentent souvent un lien avec le BC puisque les fonds issus de ces infractions arrivent en Suisse.

456. **Les délégations du GAFI ayant partagé leur expérience de coopération avec la FINMA ont généralement considéré les échanges d'informations satisfaisants** et s'étant déroulés dans des délais généralement raisonnables. **Des délégations ont néanmoins soulevé des problèmes qu'elles estimaient relatifs au « secret bancaire », mais qui en réalité concernent l'application de la « procédure client ».** Celle-ci donne le droit au client d'être informé de la transmission d'informations le concernant avant cette transmission, et lui accorde un droit de recours devant le Tribunal administratif fédéral (art 29 al2 Constitution fédérale et 44 LPA, cf. c. 40.1). Les autorités suisses précisent que cette procédure peut avoir pour conséquence de prolonger les délais de réponse à l'autorité étrangère, mais uniquement dans certains cas où la procédure est particulièrement sensible. Elles indiquent que le délai moyen de réponse est de 30/40 jours mais peut passer à 8 mois en cas de mise en œuvre de la procédure client. Au terme de cette procédure client, la FINMA transmet l'intégralité des documents et informations demandés par l'autorité étrangère et, le cas échéant, complète spontanément les demandes de ses homologues. Par ailleurs, les autorités suisses précisent que la majorité des informations est fournie sans qu'une procédure client ait lieu. Si toutefois une procédure client a lieu, jusqu'à présent, le Tribunal administratif fédéral a appuyé dans la quasi-totalité des cas la transmission d'informations par la FINMA.

457. **Des autorités de contrôle étrangères réalisent aussi des missions de contrôle en Suisse dans le cadre de la surveillance partagée des groupes financiers étrangers ayant des établissements en Suisse.** Ces missions sont essentielles pour permettre aux contrôleurs de disposer d'une vision consolidée de l'application des programmes de LBC/FT par les groupes et de mener ainsi des actions de surveillance efficaces. Elles s'avèrent d'autant plus importantes pour la Suisse étant donné l'origine internationale des acteurs bancaires. Un des principaux pays sollicitant la coopération de la Suisse a exprimé des réserves sur cet aspect de la coopération. Cependant, des modifications récentes de la loi sur la surveillance des marchés financiers<sup>154</sup> permettent désormais à l'autorité du pays d'origine d'accéder à un échantillon de dossiers individuels de clients. Selon le message du Conseil fédéral accompagnant la LFINMA de 2014<sup>155</sup>, l'étendue des informations accessibles à l'autorité du pays d'origine est limitée (cf. c. 40.15). La sélection de l'échantillon de dossiers est effectuée de manière aléatoire par l'établissement suisse contrôlé ou son cabinet d'audit dans une liste anonymisée établie sur la base des critères fixés par l'autorité étrangère. Ces contraintes dans la sélection des dossiers et l'absence d'accès au système d'information de

<sup>154</sup> Loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers

<sup>155</sup> Conseil fédéral Suisse (2014) *Message concernant la loi sur l'infrastructure des marchés financiers*, <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2014/7235.pdf>

l'intermédiaire contrôlé ne permettent pas à l'autorité étrangère de vérifier la qualité de la surveillance consolidée du risque LBC/FT par la maison mère.

### MROS

458. **Le MROS reçoit un nombre croissant de requêtes d'informations (cf. 0) auxquelles il répond dans un délai opportun** et selon des critères de priorisation qui sont indiqués dans un manuel interne à l'usage des analystes (par ex. : les cas de FT sont traités avec urgence). Le MROS fournit à ses homologues étrangers toutes les informations qu'il peut obtenir dans les bases de données à sa disposition ou qu'il peut obtenir en vertu de la LBA. Les informations obtenues par les homologues étrangers sont communiquées aux autorités de poursuite (ou aux autres autorités compétentes, le cas échéant), après avoir obtenu l'accord préalable et sans mentionner la source de l'information dans le but de sauvegarder la confidentialité de l'information.

459. **Une importante limitation à l'efficacité de la coopération internationale découle du fait que le MROS n'a pas, dans le cas d'une demande étrangère, le pouvoir de demander des renseignements à un intermédiaire financier à moins que ce dernier ait auparavant effectué une DOS ou qu'il présente un lien avec une DOS reçue par le MROS.** Cette limitation, qui a été aussi soulevée par de nombreuses délégations qui ont partagé leur expérience de coopération avec la Suisse, paraît particulièrement importante dans le contexte suisse. En effet, la grande partie des infractions sous-jacentes au blanchiment se produisant à l'étranger, le MROS ne reçoit que rarement une DOS avant une requête d'un homologue étranger.

460. Si des mécanismes ont été mis en œuvre en réponse à cette lacune, ils n'ont été appliqués que dans un nombre de cas très limité et ne sont pas suffisants pour combler la lacune observée. Le MROS a indiqué aux évaluateurs qu'il mettrait en œuvre des mécanismes pour obtenir des informations même en l'absence de DOS préalable. Ainsi, certains cas ont été transmis aux autorités de poursuite pour qu'elles puissent éventuellement ouvrir une procédure pénale et obtenir les informations d'après les dispositions du CPP. D'autres cas ont été adressés à la FINMA pour qu'elle puisse vérifier si l'intermédiaire financier concerné a manqué à son obligation de communiquer et, le cas échéant, l'inciter à envoyer une DOS.

Tableau 26. **Nombre, objet et traitement des demandes reçues par le MROS**

Année	Nombre de demandes	Nombre de personnes physiques ou morales concernées	Temps de réponse en moyenne (nombre de jours ouvrables)
2004	441	1 701	2,3
2005	461	1 569	2,7
2006	467	1 693	5
2007	368	1 510	6

Année	Nombre de demandes	Nombre de personnes physiques ou morales concernées	Temps de réponse en moyenne (nombre de jours ouvrables)
2008	434	1 562	4,6
2009	519	1 930	6
2010	577	1 937	4
2011	564	2 174	5
2012	598	2 400	6
2013	660	3 092	7
2014	711	2 968	8
2015	804	3 621	8

Source : MROS

### *Police*

461. **La Suisse dispose d'un grand nombre d'accords internationaux en matière de coopération policière et de dix attachés de police accrédités à l'étranger.** En 2014, les attachés de police ont accompli 1 362 missions (tous les domaines de criminalité), contre 1 320 en 2013. Par ailleurs, certaines formes d'entraide ne nécessitent pas de commission rogatoire.

462. La coopération entre la Suisse et Europol s'est intensifiée dernièrement, passant de 8 500 communications d'ordre opérationnel en 2013 à plus de 12 000 en 2014. Ces communications se font par le réseau sécurisé « SIENA ». La plus grande partie des cas initiés dans SIENA touchait aux délits de drogues, de fraude et d'escroquerie, mais un certain nombre (6% du total) étaient liés au BC. Par le biais d'Interpol, en 2014 fedpol (le bureau national Interpol en Suisse) a reçu 137 270 communications concernant tous les domaines de criminalité et en a transmis pour sa part 33 243.

463. Bien que les enquêtes conjointes soient assez rares, la police suisse a participé à des opérations d'enquête conjointes négociées entre les autorités de poursuite respectives de la Suisse d'une part et de l'Italie (crime organisé) et des États-Unis (terrorisme) d'autre part, lesquelles ont porté leur fruit.

464. **Les commentaires des délégations qui ont fait part de leur expérience sur la coopération policière avec la Suisse étaient généralement favorables,** certaines faisant référence à l'excellente relation entre leurs propres corps policiers et ceux de la Suisse. Un petit nombre de délégations n'étaient cependant pas satisfaites de la mesure dans laquelle leurs policiers pouvaient obtenir directement des renseignements, sans recourir à une demande d'entraide judiciaire.



*Autorités douanières*

465. Les Centres de coopération policière et douanière (CCPD) de Genève et de Chiasso soutiennent les autorités de poursuite pénale suisses, françaises et italiennes dans l'échange d'informations et pour d'autres formes de coopération opérationnelle. Ils collaborent étroitement avec fedpol, le Corps des gardes-frontière et d'autres services de police de la Confédération et des cantons.

466. Le CCPD de Genève a traité 18 745 demandes en 2014 (2013 : 18 749). 68% d'entre elles émanaient de la Suisse et 32% de la France. Le CCPD de Chiasso a traité 7 146 communications en 2014 (2013 : 6 400), 67% émanant de Suisse et 33% d'Italie. Les prestations de ce centre ont permis des succès dans plusieurs enquêtes, notamment l'arrestation d'une mule sud-américaine participant à un trafic de cocaïne sur la base d'informations reçues d'Italie et rapidement exploitées par le centre.

*Coopération en matière d'identification et d'échange d'informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs relatives à des personnes morales et des constructions juridiques*

467. Les autorités judiciaires ont à leur disposition, pour les fins de l'entraide, les mêmes moyens que ceux utilisés dans le cadre d'enquêtes nationales (cf. ci-dessus RI. 5). Cela vaut également pour la recherche puis la transmission d'informations relatives à des personnes morales ou constructions juridiques. En l'absence d'un registre central pour tous les titulaires de compte bancaires, les autorités judiciaires ont recours aux mécanismes prévus par le code de procédure pénale (perquisition, production de documents, auditions, etc.). Dans la mesure où les informations sont obtenues par ces moyens, elles sont transmises intégralement aux autorités étrangères. Les délais d'exécution de demandes correspondent à la moyenne observée en matière d'entraide judiciaire (5 mois pour les demandes transmises aux cantons et 10 mois pour les demandes transmises au MPC).

468. Les informations élémentaires ne nécessitant pas l'emploi de mesures de contrainte peuvent être sollicitées sur la base de l'entraide policière (sources publiques, extrait du registre du commerce, localisation et adresse d'individus, siège de société, etc., cf. art. 75a EIMP).

469. La FINMA indique solliciter de manière systématique auprès des autorités compétentes étrangères les informations permettant d'identifier les bénéficiaires effectifs des comptes bancaires pour lesquels elle a requis l'entraide. En cas d'information incomplète s'agissant par exemple de sociétés écran, elle requiert des informations complémentaires pour s'assurer de l'identification complète des bénéficiaires effectifs.

470. La FINMA dépend dans ces situations des informations sur les bénéficiaires effectifs disponibles dans le pays d'origine, ce qui peut constituer un obstacle à l'accès aux données nécessaires. Un nombre limité de pays a en effet aujourd'hui mis en place un registre de bénéficiaires effectifs et la transparence des parties impliquées dans des constructions juridiques n'est pas assurée dans tous les pays.<sup>156</sup>

<sup>156</sup> Cf. Chapitre 7, RI 5

471. Dans le cadre des requêtes qu'elle reçoit de l'étranger, la FINMA déclare rechercher les informations auprès des intermédiaires financiers qui disposent de l'ensemble des informations sur les bénéficiaires effectifs au titre des diligences effectuées auprès de leurs clients. Elle transmet aux autorités étrangères l'intégralité des documents qui permettent une identification complète des clients et des bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques (formulaires A, T, ou S – cf. R. 10, 24 et 25). La FINMA indique que dans le cadre de l'entraide administrative internationale, elle a demandé et reçu les informations sur les bénéficiaires effectifs auprès de 325 intermédiaires financiers en 2014, et de 310 en 2015. Dans leurs contributions sur la coopération internationale avec la Suisse, les délégations du GAFI font peu état d'expériences en matière d'informations sur les bénéficiaires effectifs.

472. Quant au MROS, les mêmes limitations décrites plus haut s'appliquent également à la possibilité d'obtenir des renseignements sur les bénéficiaires effectifs relatives à des personnes morales et construction juridiques. Ainsi, bien que le MROS ait libre accès aux informations des registres commerciaux suisses, et les consulte au but de fournir l'assistance aux homologues étrangers, les informations qui sont détenues par les entités assujetties aux obligations sur l'identification des bénéficiaires effectifs ne peuvent être obtenues par le MROS qu'à condition que la personne morale en question ait déjà fait l'objet d'une communication de soupçon en Suisse.

### *Conclusion*

473. La Suisse fournit une assistance judiciaire dans une large mesure, même si la confidentialité des demandes n'est pas suffisamment assurée. Cependant, la réserve concernant la capacité du MROS à obtenir des informations sans communication de soupçon préalable constitue une défaillance notable en raison du rôle de cette forme de coopération internationale dans le contexte de la Suisse, en particulier compte tenu de l'importance de sa place financière. Il n'était en outre pas encore possible, au moment de la visite sur place, de juger entièrement de l'efficacité des nouvelles dispositions législatives permettant l'accès aux informations pour les autorités de contrôle étrangères dans le cadre de leurs contrôles sur place. **Le niveau d'efficacité atteint par la Suisse pour le Résultat immédiat 2 est modéré.**

## ANNEXE SUR LA CONFIRMITÉ TECHNIQUE

### *Annexe sur la conformité technique*

Cette annexe fournit une analyse détaillée du niveau de conformité de la Suisse avec les 40 Recommandations du GAFI. Elle ne décrit pas la situation du pays ou des risques, mais se concentre sur l'analyse des critères techniques pour chaque Recommandation. Elle doit être lue conjointement avec le Rapport d'évaluation mutuelle (REM).

Ce rapport renvoie à l'analyse réalisée dans le cadre de l'évaluation mutuelle précédente datant de 2005 et disponible à l'adresse suivante : [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

### *Recommandation 1 – Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques*

Ces obligations ont été ajoutées lors de la révision des Recommandations du GAFI en 2012 et n'ont donc pas été évaluées dans le cadre de l'évaluation mutuelle de la Suisse en 2005.

**Critère 1.1** – La Suisse a publié en juin 2015 son premier rapport sur l'évaluation nationale des risques de BC/FT, élaboré par le Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF). Le rapport identifie les menaces réelles et potentielles contribuant aux risques de BC/FT en Suisse. De plus, il évalue les menaces et vulnérabilités propres à chacun des secteurs couverts par la LBA, ainsi que dans des secteurs qui ne sont pas actuellement couverts par la législation de LBC/FT, comme par exemple le secteur immobilier, les ports francs et le commerce d'œuvres d'art. Le rapport se fonde principalement sur des déclarations d'opérations suspectes, dont l'analyse a été complétée sur la base d'informations qualitatives fournies par différentes autorités et le secteur privé. L'évaluation sur les risques de FT est plus limitée du fait de l'opacité des structures en cause et du nombre relativement bas d'affaires, mais une étude complémentaire sur les OBNL a été effectuée récemment pour examiner les risques de FT du secteur (cf. R. 8).

Le Rapport sur l'évaluation nationale des risques de BC/FT est complété par de nombreux autres rapports analysant ces risques, notamment les rapports annuels de fedpol et du MROS, ainsi que des rapports d'analyse ciblés (par exemple le rapport d'analyse « Blanchiment d'argent sur le marché de l'immobilier » publié par fedpol).

**Critère 1.2** – La coordination des actions d'évaluation des risques relève du GCBF, qui a été institué par le Conseil fédéral en 2013 (cf. c. 2.3). Le GCBF compte notamment un sous-groupe « évaluation des risques » dirigé par fedpol. Selon le mandat du GCBF, la composition de ce sous-groupe peut varier selon les besoins spécifiques identifiés par fedpol sur la base des mandats confiés par le GCBF.

**Critère 1.3** – Le GCBF a le mandat d'assurer l'évaluation permanente des risques de BC/FT. De plus, le sous-groupe « évaluation des risques » est chargé de procéder en continu à l'identification des risques sur la base de données quantitatives et qualitatives. D'autres analyses de risques ont été effectuées continuellement avant la mise en place du GCBF et la publication du Rapport sur l'évaluation nationale des risques (cf. c. 1.1).

**Critère 1.4** – Le GCBF a le mandat d’informer les départements ou offices/autorités concernés du résultat de ses travaux, et d’assurer l’information et la consultation du secteur privé dans la forme appropriée. La diffusion d’informations est notamment assurée par la publication du Rapport sur l’évaluation nationale des risques, accessible via le site de l’administration fédérale, par la composition du GCBF, qui comprend les autorités compétentes, et par la création d’un groupe de contact avec le secteur privé à vocation permanente.

**Critère 1.5** – Le cadre institutionnel pour l’application d’une approche fondée sur les risques est en place puisque le GCBF a reçu mandat du Conseil fédéral de lui soumettre des propositions de mesures en cas de nécessité d’agir, par exemple pour atténuer ou prévenir les risques de BC/FT identifiés. Des mesures de suivi du Rapport d’évaluation nationale des risques ont été définies et sont en cours de mise en œuvre. Cependant, il n’y a pas d’indication sur la manière dont le niveau de risque identifié pour un secteur ou une activité va déterminer la répartition, l’étendue et la qualité des ressources administratives, humaines ou financières dont ces secteurs ou activités vont bénéficier pour faire face de manière adéquate aux risques.

**Critère 1.6** – L’intermédiaire financier n’est pas tenu de respecter les obligations de diligence si la relation d’affaires porte uniquement sur des valeurs patrimoniales de faible valeur –définies en fonction des domaines auxquels elle s’applique- et qu’il n’y a pas d’indices de BC/FT (art. 7a LBA et 11 al. 5 OBA-FINMA). Les éléments des « dispositions cadre » pour établir le faible risque de BC/FT sont donc moins précis que ceux du critère, mais l’art. 11 al. 5 OBA-FINMA requiert explicitement que le faible risque de BC/FT soit démontré.

Le risque faible de BC/FT n’est pas établi pour l’ensemble des dérogations prévues à l’art. 11 al. 1 à 4 OBA-FINMA. En effet, certaines activités de paiement sans numéraire qui servent exclusivement ou non au paiement de biens et de services (art. 11 al. 1 let. a à c et al. 2 OBA-FINMA, point 4 al. 1 let. a à c et al. 2 R ASG), ou qui sont effectuées avec des moyens de paiement non rechargeables (§39<sup>bis</sup> R Polyreg), ainsi que des opérations de leasing financier (art. 11 al. 1 let. d OBA-FINMA, point 4 al. 1 let. d R ASG) bénéficient d’exonération de certaines obligations de diligence. Des limites de montant sont imposées, et l’émetteur doit disposer des capacités techniques pour s’assurer que les limites de montant sont respectées. Les comptes doivent en outre être ouverts auprès de banques établies en Suisse, et des mesures de surveillance des transactions s’appliquer (art. 11 al. 4 OBA-FINMA). Cependant, pour les cartes prépayées non rechargeables émises par des sociétés de services de paiement électronique et non adossées à des comptes bancaires, le faible risque de BC/FT (art. 11 al. 3 let. a à c OBA-FINMA) dispensant le commerçant auprès duquel elles sont acquises en numéraire, d’identifier le client, ne peut être retenu, même si elles ne permettent que l’achat de biens et de services à des commerçants pour un montant maximal de 1 500 CHF par opération. Ces moyens de paiement anonymes peuvent en effet être acquis en nombre par une seule et même personne ou groupe de personnes. Ils peuvent aussi autoriser des transferts entre personnes privées, dans le cadre de transactions commerciales ou de retraits d’espèces qui peuvent notamment être utilisés à des fins de financement du terrorisme, comme l’indiquent les conclusions du Rapport d’évaluation nationale des risques (p. 98 et 99).

La CFMJ n’applique pas de dérogations.

**Critère 1.7** – Le dispositif suisse fixe des relations et transactions qui sont considérées dans tous les cas à risque élevé (art. 6 al. 3 LBA, art. 13 al. 3 let. c OBA-FINMA, art. 14 al. 3 OBA-FINMA, art. 32 al. 4 R ASG). Les intermédiaires financiers doivent alors appliquer des mesures renforcées, en particulier des clarifications complémentaires sur la relation d'affaires ou la transaction, dans une mesure proportionnée aux circonstances (art. 6 LBA). La FINMA peut également tenir compte des particularités liées aux activités des intermédiaires financiers et ordonner des mesures de renforcement, notamment en fonction du risque (art. 3 al. 2 OBA-FINMA). La CFMJ a aussi prévu que l'apport en une fois d'une somme supérieure ou égale à 30 000 CHF [30 389 USD/27 402 EUR] doit dans tous les cas être considéré comme une transaction comportant un risque accru (art. 10 al. 3 OBA-CFMJ).

Sur la base des conclusions du Rapport d'évaluation nationale des risques, le fait que le client relève du secteur des OBNL devrait être intégré à l'art. 13 al. 2 OBA-FINMA (et dans les dispositions équivalentes des Règlements LBA des OAR), parmi les critères que les intermédiaires devraient considérer pour envisager si la relation présente des risques accrus.

**Critère 1.8** – La FINMA peut tenir compte des particularités liées aux activités des intermédiaires financiers en accordant des allègements, notamment en fonction du risque (art. 3 al. 2 OBA-FINMA). Les intermédiaires financiers ne sont pas autorisés à réduire leur niveau de vigilance en cas de risque faible identifié, en dehors des dispositions expressément prévues par l'OBA-FINMA. Des obligations de diligence simplifiées sont ainsi prévues pour les émetteurs de moyens de paiement en ce qui concerne des transactions de montant limité. Ils peuvent être dispensés de l'obligation de posséder des copies des documents d'identification du client et de l'ayant droit économique (art. 12 al. 1 OBA-FINMA, point 5 al. 1 annexe R ASG). Dans ce cas, les conditions restrictives imposées paraissent à même de contenir le faible risque de BC/FT identifié. En revanche, pour ce qui concerne l'absence d'attestation d'authenticité pour les copies des documents d'identification (art. 12 al. 2 OBA-FINMA, §16 al. 2 R Polyreg, et point 5 al. 2 R ASG), les conditions fixées paraissent insuffisantes compte tenu du fait qu'elles se rapportent à des entrées en relation conclues par correspondance et qu'elles n'exigent pas de convention de délégation avec une banque autorisée en Suisse. Il existe en effet une composante de fraude documentaire inhérente à ce type de service financier souscrit à distance, et les limites autorisées ne sont pas adéquates au regard des pratiques de fractionnement utilisées, notamment dans le financement du terrorisme.

La CFMJ n'applique pas de mesures simplifiées.

**Critère 1.9** – Les autorités compétentes pour la surveillance du respect des obligations LBC/FT des intermédiaires financiers –FINMA, OAR ou CFMJ (art. 12, 17 et 25 al. 1 et 2 LBA), cf. R. 26 et 28-veillent à ce que ces derniers observent une approche fondée sur les risques dans la mise en œuvre de ces obligations, conformément à l'art. 6 LBA.

**Critère 1.10** – Les intermédiaires financiers sous l'autorité directe de la FINMA doivent établir une analyse des risques de BC/FT, qui tient compte notamment du siège ou du domicile des clients, du segment des clients gérés, ainsi que des produits et services proposés. L'obligation de mise à jour périodique (art. 25 al. 2 OBA-FINMA) existe mais sera limitée dans la mesure où il n'y a pas d'obligation explicite de s'assurer que les données obtenues dans le cadre des diligences restent à jour et pertinentes (cf. c. 10.7 (b)). Les résultats de l'analyse des risques sont communiqués à la

FINMA en même temps que le rapport d'audit LBC/FT (annexe Circulaire FINMA 2013/3). Par ailleurs, les institutions financières doivent aussi fixer les critères applicables à la détermination des relations d'affaires et des transactions présentant des risques accrus (art. 13 OBA-FINMA).

La majorité des autres intermédiaires financiers est également soumise à l'obligation d'établir une analyse des risques (art. 42 R OAD FCT, § 2.9.2.3 R SVIG, Cm 66 R ASSL), qui pour un certain nombre dépend de la taille de la structure de l'assujetti (en général, entités comptant plus de 20 employés - §41 al. 4 let. f R Polyreg, art. 44 al. 5 R ASG, 38 al. 3 OAR G, 77 al. 3 R VQF). Elle doit tenir compte notamment du siège ou du domicile du client, du segment des clients gérés, ainsi que des produits et services proposés. Elle doit être mise à jour périodiquement. Les exigences de communication à l'OAR ne sont pas précisées.

Les casinos doivent établir une classification de leurs relations d'affaires en fonction du risque, ainsi que les critères permettant de détecter les relations d'affaires et les transactions comportant un risque accru (art. 9 al. 1 et 3, et 10 al. 1 OBA-CFMJ). Les éléments à prendre en compte pour l'évaluation des risques ne sont pas précisés, ni les exigences de mise à jour.

**Critère 1.11** – Les intermédiaires financiers sous l'autorité directe de la FINMA et les casinos doivent faire adopter des directives internes de LBC/FT par le conseil d'administration ou la direction à son plus haut niveau, qui prévoient notamment les modalités selon lesquelles les risques accrus doivent être déterminés, limités et contrôlés (art. 26 al. 2 let. h OBA-FINMA et 16 al. 2 et 3 OBA-CFMJ). Pour les intermédiaires FINMA, il existe une difficulté liée au fait qu'ils ont des possibilités limitées d'identifier un risque accru pour une relation d'affaires existante, même si la surveillance des transactions peut faire apparaître des éléments utiles (cf. c. 10.7 (b)). L'exécution des directives internes est surveillée par le service spécialisé de LBC/FT, ou un autre service indépendant, en accord avec l'organe de révision interne, la société d'audit et les responsables des lignes hiérarchiques (art. 25 al. 1 let. a OBA-FINMA, art. 19 OBA-CFMJ). En outre, la direction à son plus haut niveau ou l'un de ses membres au moins décide de la mise en œuvre, de la surveillance et de l'évaluation des contrôles réguliers portant sur toutes les relations d'affaires comportant des risques accrus (art. 19 al. 1 let. b OBA-FINMA).

Les intermédiaires financiers affiliés à des OAR doivent également faire adopter des directives internes de LBC/FT (ex. §41 al. 4 R Polyreg, art. 54 R FSA/FSN, 38 R ARIF) destinées à préciser les modalités d'application des obligations du Règlement LBA, approuvées dans certains cas par le conseil d'administration ou la direction à son plus haut niveau (ex. art. 43 al. 3 R ASG, § 2.9.3.1 R SVIG). Des aménagements de cette exigence sont prévus en fonction de la taille des affiliés aux OAR (ex. art. 36 al. 1 OAR G, 54 al. 3 R FSA/FSN), ce qui est conforme à l'approche des Recommandations du GAFI (cf. c. 18.1). Le service spécialisé de LBC/FT au sein de l'entité surveille l'exécution des directives (ex. §41 al. 4 R Polyreg).

**Critère 1.12** – Les intermédiaires financiers ne peuvent pas décider eux-mêmes l'application de mesures de diligence simplifiées. Ils ne peuvent le faire que dans le cadre fixé par la FINMA (art. 3 al. 2 OBA-FINMA), cf. c. 1.8 et 10.18.

Cette situation n'est pas prévue par les dispositions organisant les activités des casinos.

*Pondération et conclusion :*

Les lacunes identifiées ont essentiellement trait à l'insuffisance des mesures prises à ce stade pour tenir compte des résultats et conclusions du Rapport d'évaluation nationale des risques. De plus, les situations dans lesquelles des exemptions aux mesures de diligence sont accordées ou des mesures simplifiées peuvent s'appliquer ne correspondent pas toujours à un niveau faible ou plus faible de risque de BC/FT.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 1.**

***Recommandation 2 – Coopération et coordination nationales***

La Suisse a été notée largement conforme à ces exigences lors de la 3e évaluation (para. 1048 et s.).

**Critère 2.1** – L'intégrité de la place financière suisse représente la priorité stratégique de la Suisse. Les entretiens sur place ont confirmé la cohérence d'action des différents secteurs concernés par cette priorité. Ainsi, sur le plan législatif, cette approche s'est par exemple traduite par la révision simultanée de huit lois fédérales par la loi du 12 décembre 2014. Néanmoins, 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 (cf. c. 1.5). En revanche, la Suisse dispose de stratégies sectorielles visant certains risques importants analysés dans ce rapport, à savoir : la *Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques*, la *Stratégie de la Suisse concernant le blocage, la confiscation et la restitution des avoirs de potentats* et la *Stratégie du Conseil fédéral en matière de ports francs*.

**Critère 2.2** – Depuis novembre 2013, la coordination nationale en matière de LBC/FT est assurée par le GCBF. Le mandat du GCBF prévoit que ce dernier informe régulièrement (au minimum une fois par an) le Conseil fédéral de ses travaux et, en cas de nécessité d'agir, lui soumet des propositions de mesures (par exemple dans le domaine de l'évaluation des risques, des propositions de mesures visant à atténuer ou prévenir les risques identifiés).

**Critère 2.3** – La coopération et coordination nationales sont permises par de nombreux mécanismes aux niveaux politique et opérationnel, en particulier par le GCBF. Selon son mandat, le GCBF est dirigé par le Département fédéral des finances (DFF) et composé de membres de la direction de tous les offices concernés. La Suisse dispose par ailleurs de groupes interdépartementaux spécialisés sur des sujets touchant à la LBC/FT (sécurité, terrorisme, PPE, corruption, « *terrorist travellers* », matières premières). Sur le plan opérationnel, l'un des trois sous-groupes techniques du GCBF a pour fonction de servir de plateforme d'échange d'informations et de coordination aux autorités responsables de la LBC/FT (la mise en œuvre de la législation LBC au plan national, la collaboration entre autorités nationales en matière administrative et pénale ainsi que la jurisprudence). Les autorités compétentes disposent de bases légales pour coopérer sur le plan opérationnel (par ex. art. 29 al. 1 LBA, art. 46 CPP).

**Critère 2.4** – Pour des exportations d'importance majeure de biens concernés par la législation sur le contrôle des biens, le SECO décide de la délivrance de permis en accord avec les services compétents des départements concernés, après avoir consulté le Service de renseignement de la

Confédération. Depuis 2014, la Suisse dispose par ailleurs d'un groupe interdépartemental responsable des questions liées à la politique de sanctions en dehors du contexte des exportations. Ce groupe se réunit deux à trois fois par année, est présidé par le SECO et compte parmi ses membres des représentants du Département fédéral des affaires étrangères, du Département fédéral des finances, du Département fédéral de justice et police et du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, ainsi que d'autres institutions (comme par exemple la FINMA) selon les thèmes.

*Pondération et conclusion :*

La coordination et la coopération nationales en matière de LBC/FT sont assurées par de nombreux mécanismes. Cependant, malgré l'existence de stratégies sectorielles touchant à la LBC/FT, une politique nationale de LBC/FT fait défaut. L'absence d'une telle politique fait obstacle à l'élaboration d'une réponse complète aux risques identifiés.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 2.**

***Recommandation 3 – Infraction de blanchiment de capitaux***

La Suisse a été notée conforme et largement conforme aux Recommandations concernant l'incrimination du blanchiment de capitaux lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 97 et s.). Il avait été constaté que le champ des infractions sous-jacentes en droit suisse ne recouvrait pas toutes les catégories désignées d'infractions définies par les Recommandations du GAFI de 2003.

**Critère 3.1** – L'article 305<sup>bis</sup> CP incrimine un acte propre à entraver l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales dont l'auteur savait ou devait présumer qu'elles provenaient d'un crime ou d'un délit fiscal qualifié. La jurisprudence permet de conclure que cet article satisfait aux exigences de l'article 3(1)(b) de la Convention de Vienne et de l'article 6(1)(a) de la Convention de Palerme, dans la mesure où il couvre les actes de conversion, de transfert, de dissimulation et de déguisement. Selon un arrêt de 2010 du Tribunal fédéral, un intermédiaire financier peut, en sa qualité de garant, se rendre coupable de blanchiment d'argent par omission, même s'il ne connaît pas, au moment de l'acquisition des fonds, l'origine criminelle de ceux-ci, ce qui va plus loin que les exigences des Conventions précitées.<sup>157</sup> Cependant, la jurisprudence fournie aux évaluateurs ne permet pas de conclure que, au-delà de l'exception des intermédiaires financiers tenus d'une obligation de diligence, l'infraction de blanchiment couvre intégralement l'acquisition, la détention ou l'utilisation des produits d'un crime telles que visées par l'article 3(1)(c)(i) de la Convention de Vienne et l'article 6(1)(b)(i) de la Convention de Palerme. Au contraire, le Tribunal fédéral indique dans un autre arrêt que, dans certains cas, la détention des produits de la criminalité ne constitue pas un acte de blanchiment.<sup>158</sup>

**Critères 3.2 et 3.3** – La Suisse a adopté une combinaison de méthodes pour définir les infractions sous-jacentes au BC.

<sup>157</sup> ATF 136 IV 188, 3 novembre 2010.

<sup>158</sup> ATF 127 IV 20.



Selon la méthode du seuil, le champ des infractions sous-jacentes comprend tout d'abord tous les crimes, définis à l'article 10 CP comme les infractions passibles d'une peine privative de liberté de plus de trois ans. Depuis 2005, le champ de certains crimes (comme par exemple celui de l'escroquerie qualifiée en matière de prestations et de contributions, et celui de la traite d'êtres humains<sup>159</sup>) a été élargi, et certains actes supplémentaires ont été érigés en crimes (comme par exemple la violation du droit d'auteur si l'auteur de l'infraction agit par métier, ainsi que l'exploitation d'informations d'initiés et la manipulation de cours lorsque l'avantage pécuniaire obtenu est supérieur à 1 million CHF<sup>160</sup> [1,01 millions USD/ 0,91 millions EUR]) afin de couvrir des catégories désignées d'infractions précédemment non couvertes.

Outre les crimes, le champ des infractions sous-jacentes comprend également, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les délits fiscaux qualifiés. Les délits fiscaux qualifiés correspondent en particulier à la soustraction d'impôts directs par usage de faux lorsque les impôts soustraits par période fiscale se montent à plus de 300 000 CHF [303 888 USD/274 020 EUR]. La catégorie des infractions fiscales pénales constituant des infractions sous-jacentes au BC comprend donc les délits fiscaux qualifiés et l'escroquerie qualifiée en matière de prestations et de contributions (art. 14 al. 4 DPA), c'est-à-dire des infractions pénales liées à la fiscalité directe et indirecte.

Du fait des évolutions législatives décrites ci-dessus, la Suisse connaît désormais des infractions sous-jacentes dans toutes les catégories désignées d'infractions des Recommandations du GAFI de 2012. Selon le Glossaire des Recommandations, chaque pays peut décider, conformément à son droit interne, comment il définira ces infractions et la nature de tout élément particulier de ces infractions qui en fait des infractions graves. Par conséquent, les évaluateurs se sont abstenus de porter une appréciation sur l'étendue de la gamme d'infractions sous-jacentes au sein de chaque catégorie, et en particulier les seuils qui ont été fixés par la Suisse pour certaines infractions sous-jacentes.

**Critère 3.4** – La jurisprudence pénale indique que la notion de valeurs patrimoniales au sens de l'article 305<sup>bis</sup> CP est entendue au sens large et englobe tous les types de biens qui constituent le produit d'une infraction sous-jacente, ainsi que leurs valeurs de remplacement (qui représentent indirectement le produit du crime)<sup>161</sup>.

**Critère 3.5** – Il n'est pas nécessaire en droit suisse qu'une personne soit condamnée pour une infraction sous-jacente pour pouvoir prouver qu'un bien constitue le produit du crime<sup>162</sup>.

**Critère 3.6** – Le BC est aussi punissable lorsque l'infraction sous-jacente a été commise à l'étranger et y est également punissable, sans nécessairement y être considérée comme une infraction sous-jacente au BC (art. 305<sup>bis</sup> ch. 3 CP).

<sup>159</sup> Art. 14 DPA ; art. 182 CP.

<sup>160</sup> Art. 67 al. 2 LDA ; art. 154 al. 2 et 155 al. 2 de la Loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers.

<sup>161</sup> Arrêt 6B 313/2008, 25 juin 2008 ; ATF 120 IV 365, 19 décembre 1994 ; Arrêt 1B 421/2011, 22 décembre 2011.

<sup>162</sup> ATF 138 IV 1, 8 décembre 2011 ; Arrêt 6B 91/2011, 26 avril 2011.

**Critère 3.7** – L’auteur de l’infraction sous-jacente (complice ou instigateur compris) peut aussi être condamné pour BC.<sup>163</sup>

**Critère 3.8** – L’élément moral du blanchiment est le dol éventuel. Cet élément est déjà constitué lorsque l’auteur tient pour possible la survenance du résultat dommageable, mais agit néanmoins, parce qu’il accepte le résultat pour le cas où il se produirait et s’en accommode, même s’il le juge indésirable et ne le souhaite pas. Il peut être déduit d’un certain nombre d’éléments extérieurs, notamment la manière dont l’auteur a agi.<sup>164</sup> Il ressort du libellé de l’article 305<sup>bis</sup> CP (« savait ou devait présumer ») que la connaissance de l’origine criminelle des biens blanchis peut, elle aussi, être déduite de circonstances factuelles objectives.

**Critère 3.9** – Le BC est passible d’une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d’une peine pécuniaire. La peine privative de liberté encourue est portée à cinq ans dans les cas graves. Le montant maximum de la peine pécuniaire est de 1,08 million CHF [*1,09 millions USD/0,99 millions EUR*] à l’état simple et aggravé. Cependant, si une peine privative de liberté est prononcée, une peine pécuniaire pouvant atteindre 1,5 million CHF doit en plus être prononcée. La proportionnalité des peines prononcées repose sur la partie générale du CP (art. 47 à 49), ainsi que sur la gamme de peines complémentaires applicables (notamment l’interdiction d’exercer une activité si l’auteur a commis un crime ou un délit dans l’exercice d’une activité professionnelle ou d’une activité non professionnelle organisée). En outre, au regard des peines encourues pour d’autres infractions, les sanctions pénales prévues pour le BC peuvent être considérées comme étant dissuasives.

**Critère 3.10** – L’article 102 CP prévoit la responsabilité pénale des entreprises, définies dans ce contexte comme les personnes morales de droit privé, les personnes morales de droit public (à l’exception des corporations territoriales), les sociétés, et les entreprises en raison individuelle. En cas de BC, la responsabilité primaire de l’entreprise s’applique indépendamment de la punissabilité des personnes physiques dès lors qu’il doit être reproché à l’entreprise de ne pas avoir pris toutes les mesures d’organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher l’infraction en question. L’amende encourue par l’entreprise est de 5 millions CHF [*5,06 millions USD/4,57 millions EUR*]. L’amende prononcée tient compte de la gravité de l’infraction, du manque d’organisation imputable à l’entreprise, du dommage causé, et de la capacité économique de l’entreprise. Des mesures accessoires telles que la publication du jugement peuvent également entrer en considération. Outre des sanctions pénales, des mesures civiles (dissolution de la société, responsabilité civile) et administratives (retrait de licence) sont applicables. Les sanctions apparaissent ainsi dissuasives et proportionnées.

**Critère 3.11** – Le CP suisse incrimine la tentative (art. 22), l’instigation (art. 24) et la complicité (art. 25). L’association en vue de commettre une infraction de blanchiment est incriminée lorsqu’elle peut être qualifiée d’organisation criminelle au sens de l’article 260<sup>ter</sup>.

<sup>163</sup> 6P.34/2007 et 6S.46/2007, 18 avril 2007.

<sup>164</sup> 6B 879/2013, 18 novembre 2013.

*Pondération et conclusion :*

L'infraction de BC en droit suisse répond à la grande majorité des critères. Une lacune mineure est néanmoins constatée concernant l'incrimination de la détention des produits d'un crime.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 3.**

**Recommandation 4 – Confiscation et mesures provisoires**

La Suisse a été notée conforme à ces exigences lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 154 et s.). La législation suisse en la matière n'a pas subi de modification de fond depuis lors.

**Critère 4.1** – Le droit suisse prévoit deux procédures permettant la confiscation de valeurs patrimoniales qui sont le résultat d'une infraction : la confiscation *accessoire* (prononcée dans le cadre d'une procédure pénale) et la confiscation *indépendante* (prononcée lorsqu'aucune procédure pénale ne peut être engagée, notamment en raison de la commission de l'infraction à l'étranger<sup>165</sup>).

Il ressort de la jurisprudence que la notion de « valeurs patrimoniales » est entendue au sens large de manière à couvrir tous les types de biens et que la notion de « résultat » comprend à la fois les produits directs et indirects d'une infraction. D'après l'article 70 CP, sont confisquées les valeurs patrimoniales destinées à décider ou à récompenser l'auteur d'une infraction ; d'après l'article 72 CP, sont confisquées toutes les valeurs patrimoniales sur lesquelles une organisation criminelle exerce un pouvoir de disposition. Le cas échéant, la confiscation peut être remplacée par une créance compensatrice de l'État d'un montant équivalent. S'agissant de la confiscation d'instruments, l'article 69 CP permet la confiscation des objets qui ont servi ou devaient servir à commettre une infraction ou qui sont le produit d'une infraction, si ces objets compromettent la sécurité des personnes, la morale ou l'ordre public. Certaines lois spéciales prévoient par ailleurs la confiscation d'instruments utilisés ou destinés à être utilisés en vue d'infractions déterminées (par exemple des instruments destinés principalement à la fabrication d'objets fabriqués illicitement selon la LDA). Cependant, la norme générale de l'article 69 CP soumet la confiscation des instruments à la condition qu'ils compromettent la sécurité des personnes, la morale ou l'ordre public, étant précisé que la simple vraisemblance de danger suffit.<sup>166</sup>

**Critère 4.2** – En présence d'un soupçon d'infraction, les autorités disposent des pouvoirs ordinaires de la procédure pénale pour identifier et dépister les biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation. Des mesures de surveillance supplémentaires sont disponibles si les biens sont liés à une infraction de BC ou de FT (cf. R. 31). Si le montant des valeurs soumises à la confiscation ne peut être déterminé avec précision ou si cette détermination requiert des moyens disproportionnés, le juge peut procéder à une estimation (art. 70 CP).

Le séquestre conservatoire (art. 263 ss CPP) permet aux autorités de faire obstacle à toute opération, ou tout transfert ou disposition de biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation. L'article 265 CPP prévoit notamment une obligation de dépôt pour le détenteur de valeurs patrimoniales qui

<sup>165</sup> Art. 69-73 CP, art. 376-378 CPP.

<sup>166</sup> ATF 125 IV 185, 11 octobre 1999.

doivent être séquestrées. En principe, l'obligation de dépôt nécessite une sommation (donc une notification) préalable auprès de l'intéressé (art. 265 al. 3 CPP). Cependant, si l'annonce de l'obligation de dépôt risque de faire échouer la mesure, l'autorité compétente pourra ordonner une perquisition et un séquestre au sens des art. 244 et 263 CPP.

Diverses mesures (par exemple notification aux créanciers et blocage de comptes bancaires) permettent d'empêcher que des valeurs patrimoniales sous séquestre fassent l'objet d'actes de disposition. Le droit suisse ne permet pas d'*annuler* un acte de disposition portant sur une valeur patrimoniale sous séquestre. Un tel acte peut néanmoins engager la responsabilité pénale et civile du possesseur, et entraîner le remplacement de la confiscation par une créance compensatrice.

**Critère 4.3** – Les droits des tiers de bonne foi sont protégés contre la confiscation (art. 70 al. 2 CP), ainsi que contre la créance compensatrice (art. 71 al. 1 CP).

**Critère 4.4** – Le CPP confère à l'autorité pénale la responsabilité de conserver les objets et valeurs séquestrés de manière appropriée (art. 266 al. 2 CP). Les objets sujets à une dépréciation rapide ou à un entretien dispendieux ainsi que les papiers-valeurs et autres valeurs cotées en bourse ou sur le marché peuvent être réalisés immédiatement, aux enchères ou de gré à gré, selon les dispositions de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite. La gestion d'un immeuble séquestré est assumée par une gérance immobilière, sous la surveillance et les instructions de l'autorité de poursuite pénale. Une ordonnance entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011 précise les règles concernant le placement de valeurs patrimoniales séquestrées.<sup>167</sup>

#### *Pondération et conclusion :*

Le dispositif de confiscation est complet, mais n'intervient, s'agissant des instruments, que si ces derniers sont susceptibles de compromettre la sécurité des personnes, la morale ou l'ordre public.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 4.**

#### ***Recommandation 5 – Infraction de financement du terrorisme***

La Suisse a été notée largement conforme à ces exigences lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 136 et s.). À titre de défaillances, le rapport d'évaluation notait que le CP ne semblait pas couvrir le financement d'un individu terroriste indépendamment d'un acte précis ; et que certaines rares infractions définies dans les Conventions visées à l'article 2 ch. 1 let. a de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (CFT) ne semblaient pas être couvertes par l'infraction de FT.

Outre les diverses formes de participation à un acte terroriste commis, tenté ou préparé, le droit suisse incrimine les comportements suivants sous l'angle du FT en l'absence d'un tel acte :

- le fait de réunir ou mettre à disposition des fonds dans le dessein de financer un acte de violence criminelle visant à intimider une population ou à contraindre un État ou une

<sup>167</sup> Ordonnance du 3 décembre 2010 sur le placement des valeurs patrimoniales séquestrées.

organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque (art. 260<sup>quinquies</sup> CP)<sup>168</sup> ;

- le soutien (y compris financier) apporté à une organisation criminelle dans son activité criminelle (art. 260<sup>ter</sup> CP) ;
- le fait de mettre des ressources humaines ou matérielles à disposition des groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » et d'organisations apparentées (art. 2 de la Loi interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique »).

**Critère 5.1** – Les infractions précitées permettent la répression de nombreuses formes de FT et répondent en grande partie aux exigences de la CFT. La lacune mineure que l'on peut constater dans ce contexte concerne le champ des actes dont le financement est qualifié de FT en droit suisse. Le financement d'actes terroristes visés à l'art. 2 ch. 1 let. b de la CFT est intégralement incriminé sur la base de l'article 260<sup>quinquies</sup> CP. Le financement d'actes visés à l'art. 2 ch. 1 let. a de la CFT est incriminé en grande partie sur la base de l'article 260<sup>quinquies</sup> CP. En effet, la grande majorité de ces actes impliquent nécessairement une violence criminelle au sens de l'article 260<sup>quinquies</sup> CP (définie au sens large par la jurisprudence). Cependant, un nombre limité d'actes visés par la CFT (tels que le vol de matières nucléaires ou l'entrave à la circulation aérienne) pourraient, selon les circonstances du cas, être commis sans recours à la violence. Bien que de tels actes soient incriminés en droit suisse, leur financement n'est réprimé qu'en cas de recours à la violence (ou en cas d'implication d'une organisation terroriste sur la base de l'art. 260<sup>ter</sup> CP ou de la Loi interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique »).

**Critère 5.2** – L'infraction de FT telle que définie à l'article 260<sup>quinquies</sup> CP s'applique au financement d'un ou plusieurs actes terroristes et ne couvre donc pas le simple fait de financer intentionnellement une organisation terroriste ou un individu terroriste (quel qu'en soit le dessein). Cependant, le droit suisse permet la répression de certains actes de financement en l'absence de lien avec un ou des actes terroristes spécifiques. En effet, l'article 2 de la Loi interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » incrimine tout financement des groupes visés, peu importe la fin exacte du financement. Cette disposition est conforme au critère, qui exige la rupture du lien entre l'acte de financement d'une part et l'acte terroriste ou des actes préparatoires d'autre part. Le financement d'une organisation terroriste autre que les groupes visés par la loi citée peut être poursuivi sur la base de l'article 260<sup>ter</sup> CP à condition d'être en rapport avec l'activité criminelle de l'organisation. Selon la jurisprudence, cela suppose que la personne fournissant des fonds sache que sa contribution pourrait servir la poursuite du but criminel de l'organisation (en renforçant sa capacité de nuisance), ou qu'elle prévoie cette possibilité et l'accepte dans le cas où elle se réaliserait.<sup>169</sup> La jurisprudence confirme toutefois qu'un lien avec un acte terroriste déterminable n'est pas nécessaire pour qu'une condamnation soit prononcée sur cette base. Par ailleurs, la collecte de fonds destinés à soutenir une organisation terroriste (autre que les groupes visés par la Loi interdisant les groupes « Al-Qaïda » et

<sup>168</sup> Même si l'article 260<sup>quinquies</sup> CP fait référence au « dessein de » financer certains actes, cet article s'applique non seulement lorsque l'auteur agit dans l'intention de financer de tels actes, mais aussi lorsqu'il agit en *sachant* que les fonds fournis ou réunis seront utilisés pour commettre de tels actes (sans qu'il soit nécessaire de prouver l'intention).

<sup>169</sup> ATF 128 II 355, cons. 2.4

« État islamique ») n'est pas elle-même incriminée, à moins d'aboutir à un soutien à l'organisation. Selon les circonstances, elle pourrait toutefois être considérée comme une tentative de soutien. Enfin, en ce qui concerne le financement d'un individu terroriste pour d'autres buts et qui ne présentent aucun lien avec une organisation terroriste, certaines formes de soutien à un individu terroriste en fuite sont couvertes par l'art. 305 CP (entrave à l'action pénale).

**Critère 5.2<sup>bis</sup>**<sup>170</sup> – Le droit suisse appréhende globalement le fait de financer les voyages de personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme. En effet, de tels voyages étant le plus souvent liés à une organisation terroriste, leur financement constitue un soutien indirect incriminé par l'art. 260ter CP et la Loi interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique ». Le financement ne serait pas incriminé dans l'hypothèse improbable où le voyage serait sans lien avec une organisation, ni avec un acte terroriste quelconque.

**Critère 5.3** – Les divers moyens de financement prévus par les infractions précitées couvrent l'ensemble des fonds définis par le glossaire du GAFI.<sup>171</sup>

**Critère 5.4** –

(a) Il ressort du texte des dispositions précitées que les infractions de FT n'exigent pas que les fonds aient effectivement servi à commettre ou tenter de commettre un ou plusieurs actes terroristes.

(b) Cf. c. 5.2 concernant l'exigence non-conforme d'un lien avec un acte ou une activité criminel(le) pour le financement d'individus terroristes (art. 260quinquies CP) ou d'organisations terroristes qui ne sont pas visées par la Loi interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » (art. 260ter CP).

**Critère 5.5** – La jurisprudence évoquée plus haut concernant le BC (cf. c. 3.8) est fondée sur un principe général énoncé à l'art. 10 al. 2 CPP et pourrait donc a priori également s'appliquer à d'autres infractions, telles que le FT.

**Critère 5.6** – Le FT est passible d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Ce niveau de peine correspond à d'autres infractions telles que la séquestration (art. 183 CP) et la participation à une organisation criminelle (art. 260ter CP). Par ailleurs, lorsqu'un lien de causalité existe entre le financement et la commission ou la tentative d'un acte terroriste, l'auteur du financement peut être poursuivi en tant que complice et puni selon les dispositions applicables (par ex. peine privative de liberté de dix ans au moins en cas d'assassinat). Les sanctions applicables apparaissent donc proportionnées et dissuasives.

**Critère 5.7** – L'article 102 al. 2 CP prévoit la responsabilité primaire des personnes morales (cf. c. 3.10) pour les infractions de FT poursuivies sur la base des articles 260ter et 260quinquies CP. La peine

<sup>170</sup> Ce critère a été ajouté à la Méthodologie du GAFI en février 2016, peu de temps avant la visite sur place.

<sup>171</sup> Bien que la Loi interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » fasse référence à des « ressources matérielles », cette notion est entendue par opposition aux ressources humaines et peut également prendre la forme d'avoirs immatériels.

encourue par l'entreprise est une amende de 5 millions CHF au plus. Les peines peuvent être aggravées si l'acte terroriste est commis ou tenté.

**Critère 5.8** – Le droit suisse incrimine un certain nombre de comportements connexes à l'infraction de FT, notamment la tentative (art. 22 CP) ; la complicité (art. 25 CP), y compris d'une tentative de FT ; et l'instigation (art. 24 CP), y compris à une tentative de FT.

**Critère 5.9** – Étant donné que les diverses infractions de FT prévues en droit suisse sont des crimes, elles constituent de ce fait des infractions sous-jacentes au BC.

**Critère 5.10** – Dans le cadre de la Loi interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique », l'infraction de FT se caractérise par le destinataire des ressources matérielles et est donc indépendante de l'endroit où se trouve l'auteur de l'infraction. Les infractions de FT définies aux articles 260<sup>ter</sup> et 260<sup>quinquies</sup> CP n'exigent pas que l'auteur soit situé dans le même pays que celui dans lequel sont situés les terroristes ou les organisations terroristes ou dans lequel les actes terroristes se sont produits ou vont se produire. Il suffit que l'acte de violence ou l'organisation faisant l'objet du financement soit qualifié(e) de criminel(le) sur la base des principes du droit suisse.

#### *Pondération et conclusion :*

L'incrimination du FT est complète s'agissant du financement des groupes « Al Qaïda et « État islamique » et des organisations apparentées. S'agissant des autres infractions de FT, et en particulier le financement d'individus terroristes, 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.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 5.**

#### ***Recommandation 6 – Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme***

La Suisse a été notée partiellement conforme à ces exigences lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 170 et s.). La principale lacune constatée concernait l'absence de procédure spécifique permettant à la Suisse de désigner des personnes dans le cadre de la RCSNU 1373.

**Critère 6.1** – À ce jour, la Suisse n'a pas proposé de désignation au Comité 1267/1989 ou au Comité 1988. Selon les autorités suisses, le Conseil fédéral serait le cas échéant compétent pour proposer une telle désignation en vertu des articles 184 et 185 de la Constitution. Les cibles de désignations sont identifiées par un ou plusieurs départements de l'administration fédérale après consultation de toutes les autorités concernées par la lutte contre le terrorisme. Ce mécanisme repose sur une responsabilité implicite des départements en question et n'a pas été formalisé. Le Conseil fédéral détermine ensuite si (i) les motifs terroristes sur lesquels se base la proposition de désignation sont suffisamment solides et étayés, et (ii) les conditions pour invoquer les articles 184 et/ou 185 de la Constitution sont réunies, à savoir si la désignation est nécessaire pour sauvegarder les intérêts du pays ou préserver la sécurité extérieure et intérieure de la Suisse. En l'absence d'exemples concrets, il n'est pas possible de déterminer si ces critères de preuve relèvent des « motifs raisonnables » ou de la « base raisonnable ». En revanche, les désignations de personnes ou d'entités ne dépendent pas

de l'existence d'une procédure pénale. Le cas échéant, la proposition de désignation sera transmise au Comité pertinent par le DFAE suivant les procédures applicables.

**Critère 6.2** – À ce jour, aucune désignation n'a été proposée par la Suisse sur la base de la RCSNU 1373. Selon les autorités suisses, le mécanisme applicable serait le même que celui décrit ci-dessus (c. 6.1) pour les désignations proposées au Comité 1267/1989 ou au Comité 1988. La Suisse a mis en place une procédure pour le traitement de demandes de désignations faites par d'autres pays sur la base de la RCSNU 1373 : après une analyse par le sous-groupe « listes terroristes » du GCBF, le DFF décide s'il y a lieu de donner suite à la demande en tenant compte des critères définis à l'article 22a al. 1 et 4 de la LBA. Le DFF ne donne pas suite à une demande s'il doit être présumé qu'il en résulterait une violation des droits de l'homme ou des principes de l'État de droit. Les éléments invoqués pour la désignation ne sont pas vérifiés à ce stade initial dès lors que la demande de désignation se réfère explicitement à la mise en œuvre de la RCSNU 1373. Cependant, pour qu'une mesure de gel prise sur la base d'une telle désignation 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.

**Critère 6.3** –

(a) Les autorités compétentes (polices, service de renseignement, MROS, office des migrations, douanes, etc.) se servent des bases de données pertinentes pour obtenir des informations afin d'identifier les personnes et entités qui remplissent les critères de désignation.

(b) Généralement, le Conseil fédéral décide sur la base d'une proposition émanant d'un département, mais il est toutefois libre de décider selon sa propre appréciation de la situation. Les mesures peuvent être prises sans que les personnes concernées soient informées au préalable.

**Critère 6.4** – Le régime applicable varie selon les RCSNU concernées.

RCSNU 1267/1989 et 1988 : Le 4 mars 2016, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur la reprise automatique des listes de sanctions du CSNU, ce qui inclut les sanctions fondées sur les RCSNU 1267/1989 et 1988. Depuis cette date, les modifications apportées aux listes de sanctions du Conseil de sécurité sont directement applicables en Suisse. Antérieurement, les modifications étaient transposées dans le droit suisse au terme d'une procédure administrative.

RCSNU 1373 : Une fois qu'une demande de désignation faite par un autre pays sur la base de la RCSNU 1373 a été validée par le DFF, le gel des avoirs est mis en œuvre par une notification aux intermédiaires financiers par l'intermédiaire de la FINMA et de la CFMJ, et, le cas échéant, des OAR compétents, en vertu de l'article 22a de la LBA, en combinaison avec les art. 6 al. 2 let. d et 9 al. 1 let. c, ainsi que 10 al. 1<sup>bis</sup> LBA. La rapidité de ce système ne peut être déterminée en l'absence de listes reçues par la Suisse depuis sa mise en place. Par le passé, les intermédiaires financiers ont été notifiés dans un délai allant d'un jour à plusieurs semaines. Pour une désignation faite par la Suisse sur la base de la RCSNU 1373, le gel entrerait a priori en vigueur le lendemain de la décision pertinente du Conseil fédéral (aucun exemple à ce jour).



**Critère 6.5** – Le régime applicable varie selon les RCSNU concernées.

*RCSNU 1267/1989 et 1988* : L'article 3 de l'Ordonnance du 2 octobre 2000 dispose : « Les avoirs et les ressources économiques appartenant aux personnes physiques et morales, aux groupes ou aux entités cités à l'annexe 2 ou contrôlés par ces derniers sont gelés. » Le gel des avoirs est défini à l'article 5 comme « le fait d'empêcher toute action permettant la gestion ou l'utilisation des avoirs, à l'exception des actions administratives normales effectuées par des instituts financiers ». Les actions sont examinées au cas par cas pour déterminer si elles appartiennent ou non à la catégorie des actions administratives dites normales au vu de la pratique constante en la matière (par ex. le recouvrement de frais de gestion de compte ou l'encaissement de dividendes).

(a) La définition du gel ne limite pas le champ des personnes tenues d'y donner suite et ne semble pas permettre de notification préalable (art. 5). Par ailleurs, l'obligation de gel prend effet dès qu'une désignation est ajoutée à l'annexe 2 à l'Ordonnance du 2 octobre 2000 (art. 3), qui reprend automatiquement les listes de sanctions du CSNU.

(b) Les notions d'*avoirs et ressources économiques* au sens de l'Ordonnance du 2 octobre 2000 recouvrent tous les types de fonds et autres biens, ainsi que les fonds ou autres biens provenant de ou générés par ces derniers. L'obligation de gel vaut indépendamment d'un lien avec un acte, un complot ou une menace terroristes particuliers, et indépendamment de la nature directe ou indirecte de la propriété ou du contrôle.

(c) L'Ordonnance du 2 octobre 2000 interdit de fournir des fonds aux personnes physiques et morales désignées ou de mettre à leur disposition, directement ou indirectement, des fonds ou des ressources économiques. Bien que l'Ordonnance n'énonce pas d'interdiction explicite de fournir des services financiers ou des services liés aux personnes physiques et morales désignées, une telle interdiction découle implicitement de l'obligation de gel qui s'impose à toute personne proposant de tels services. Le SECO peut accorder des dérogations afin de prévenir des cas de rigueur (c'est-à-dire pour couvrir des dépenses de base). Bien que l'Ordonnance prévoit des dérogations fondées sur la protection d'intérêts suisses, ce motif ne s'applique qu'aux sanctions prononcées par des pays ou organisations autres que l'ONU (par ex. l'UE).

(d) Les listes en vigueur sont disponibles sur le site du SECO.<sup>172</sup> Les modifications de l'annexe 2 de l'Ordonnance du 2 octobre 2000 sont portées à la connaissance du public par le biais d'alertes automatiques auxquelles tout internaute peut s'abonner, et de courriels adressés aux autorités de surveillance des intermédiaires financiers pour transmission aux intermédiaires financiers. Les obligations générales qui découlent d'une telle notification sont énoncées dans l'Ordonnance, mais aucun texte ne définit plus précisément les conditions d'application, notamment concernant les degrés de contrôle.

(e) L'Ordonnance du 2 octobre 2000 définit les déclarations obligatoires au SECO concernant les biens gelés (art. 4), y compris concernant les tentatives d'opérations. Ces obligations ne s'appliquent pas seulement aux intermédiaires financiers mais à toute personne ou institution. Par

<sup>172</sup> [www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00622/00623/index.html?lang=fr](http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00622/00623/index.html?lang=fr)

ailleurs, un intermédiaire financier appliquant une mesure de gel en application de l'Ordonnance du 2 octobre 2000 est tenu de faire une déclaration au MROS conformément à l'obligation de déclaration définie par la LBA.

(f) La LEmb ne contient pas de disposition protégeant les droits des tiers de bonne foi.

**RCSNU 1373** : Le régime d'application des désignations faites par la Suisse sur la base de la RCSNU 1373 ne peut être vérifié en l'absence d'exemples. Par conséquent, l'analyse ci-dessous porte exclusivement sur le régime des sanctions imposées sur la base de demandes étrangères. L'article 10 de la LBA exige que l'intermédiaire financier bloque immédiatement les valeurs patrimoniales qui lui sont confiées s'il sait ou présume que les données concernant une personne ou une organisation désignée suite à une demande d'un autre pays sur la base de la RCSNU 1373 concordent avec celles concernant un cocontractant, un ayant droit économique ou un signataire autorisé d'une relation d'affaires ou d'une transaction.

(a<sup>bis</sup>) L'obligation de blocage ne s'applique qu'aux intermédiaires financiers. Il ne s'agit donc pas d'un gel des « fonds et autres biens », mais uniquement des ressources économiques. Par ailleurs, le gel est maintenu durant cinq jours ouvrables au plus à compter du moment où l'intermédiaire financier a transmis les informations au MROS qui, après analyse, les transmet au MPC. La mesure de blocage peut ensuite être prolongée par le MPC sur la base des dispositions du CPP relatives au séquestre.

(b<sup>bis</sup>) 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.

(c<sup>bis</sup>) 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.

(d<sup>bis</sup>) Toute nouvelle désignation est communiquée aux intermédiaires financiers par l'intermédiaire de la FINMA ou de la CFMJ, et, le cas échéant, des OAR. Les obligations générales qui découlent d'une telle notification sont énoncées dans la LBA.

(e<sup>bis</sup>) La mesure de blocage s'applique dès qu'un intermédiaire financier a communiqué des informations au MROS concernant une personne ou une organisation désignée, y compris en cas de tentative d'opération.

(f<sup>bis</sup>) Les clarifications effectuées par les intermédiaires financiers avant le blocage d'avoirs ont vocation à éviter que des tiers de bonne foi soient touchés. Toutefois il n'existe aucune législation protégeant explicitement les tiers.

#### **Critère 6.6 –**

(a) Les personnes et entités touchées par des mesures basées sur la LEmb, y compris l'Ordonnance du 2 octobre 2000, peuvent demander d'être retirées de la liste auprès des autorités suisses du

DEFR. Pour celles soumises à des mesures résultant d'une RCSNU, elles doivent s'adresser aux autorités onusiennes. Le site Internet du SECO comprend un lien vers les procédures applicables.

(b) Pour les entités sujettes à des mesures résultant d'une désignation faite par la Suisse en vertu de la RCSNU 1373, le Conseil fédéral est également compétent pour la radiation, et le gel des avoirs peut ainsi être abrogé. Lorsqu'il s'agit d'une désignation d'un pays tiers, seul le pays tiers peut radier le nom. Cependant, si le MPC ne prononce pas de séquestre, le gel initial est levé et la relation d'affaires est soumise à un suivi permanent.

(c) Dans le cas où les voies de droit ne seraient pas prévues par une ordonnance du Conseil fédéral concernant une désignation faite sur la base de la RCSNU 1373, une personne ou entité désignée peut demander au DFF que sa désignation fasse l'objet d'une décision administrative attaquable devant le Tribunal administratif fédéral. Aucune procédure nationale n'est prévue pour faire examiner une désignation proposée par un autre pays en application de la RCSNU 1373. Cependant, la mesure de gel en question n'est maintenue au-delà de cinq jours qu'en cas de séquestre, et peut alors être contestée selon les dispositions générales du droit interne.

(d)-(e) Le site du SECO comprend un lien présentant le mécanisme du Point focal établi par la RCSNU 1730 et la possibilité de soumettre des demandes de retrait des listes au Bureau du Médiateur.

(f) En cas de doute concernant l'application de sanctions financières ciblées, un intermédiaire financier ou toute autre personne peut contacter le SECO, l'organe de contrôle désigné dans les ordonnances basées sur la LEmb. Le SECO vérifie alors s'il s'agit ou non de la personne désignée en faisant appel à différentes sources officielles.

(g) Comme indiqué ci-dessus (c. 6.5(d)), toute modification de la liste des personnes désignées sur la base des RCSNU 1267/1989 et 1988 (y compris les retraits) est communiquée par courriel aux autorités de surveillance des intermédiaires financiers et par un système gratuit d'alerte automatique. Le retrait d'une désignation faite par la Suisse en application de la RCSNU 1373 serait, le cas échéant, portée à la connaissance du public principalement par communiqué de presse. Dans le cas d'une désignation proposée par un autre pays en application de la RCSNU 1373 et suivie d'un séquestre, les intermédiaires financiers ayant procédé au gel seront informés si le retrait de la liste entraîne la levée du séquestre.

**Critère 6.7** – Dans le cas de désignations faites sur la base des RCSNU 1267/1989, le SECO peut exempter les paiements liés à des projets en faveur de la démocratisation ou à des activités humanitaires (art. 3 al. 3 de l'Ordonnance du 2 octobre 2000), et accorder des dérogations afin de prévenir des cas de rigueur art. 3 al. 4 de l'Ordonnance du 2 octobre 2000). La protection d'intérêts suisses (art. 3 al. 4) ne constitue pas un motif d'exemption dans le cas des sanctions onusiennes (cf. c. 6.5(c)). Pour les désignations faites par la Suisse sur la base de la RCSNU 1373, les exemptions seraient prévues par l'ordonnance pertinente. Pour les désignations étrangères, les exemptions ne sont pas prévues pendant le blocage initial. En cas de séquestre, le régime du séquestre s'applique.

#### *Pondération et conclusion :*

La Suisse n'ayant à ce jour proposé aucune désignation sur la base des RCSNU 1267/1989, 1988 ou 1373, les procédures applicables, qui sont fondées sur une compétence générale du Conseil fédéral,

ne peuvent faire l'objet que d'une évaluation limitée, mais semblent globalement satisfaisantes. La mise en œuvre de sanctions financières ciblées présente certaines lacunes, notamment du fait des limitations du champ des obligations de gel pour les sanctions fondées sur une demande étrangère se basant sur la RCSNU 1373.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 6.**

### *Recommandation 7 – Sanctions financières ciblées liées à la prolifération*

Ces obligations ont été ajoutées lors de la révision des Recommandations du GAFI en 2012 et n'ont donc pas été évaluées dans le cadre de la 3<sup>e</sup> évaluation de la Suisse.

**Critère 7.1** – La Suisse met en œuvre les sanctions financières ciblées en matière de lutte contre le FP par le biais de l'ordonnance du 25 octobre 2006 instituant des mesures à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée (ci-après : « O-RPDC »)<sup>173</sup>, et de l'ordonnance du 11 novembre 2015 instituant des mesures à l'encontre de la République islamique d'Iran (ci-après : « O-Iran »), adoptées en application de la LEmb. Les noms des entités et personnes désignées sont contenus dans l'annexe 3 de l'O-RPDC et de l'annexe 5 de l'O-Iran. Le 4 mars 2016, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur la reprise automatique des listes de sanctions du CSNU, ce qui inclut les sanctions fondées sur les RCSNU 1718, 1737 et ss. Depuis cette date, les modifications apportées aux listes de sanctions du Conseil de sécurité sont directement applicables en Suisse.

**Critère 7.2** –

(a) La définition du gel ne limite pas le champ des personnes tenues d'y donner suite et ne semble pas permettre de notification préalable (art. 4 let. b O-RPDC ; art. 1 let. b O-Iran). Par ailleurs, l'obligation de gel prend effet dès qu'une désignation est ajoutée aux annexes pertinentes de l'O-RPDC ou de l'O-Iran (art. 3 al. 1 O-RPDC ; art. 7 al. 1 O-Iran), qui reprennent automatiquement les listes de sanctions du CSNU.

(b) Les définitions des notions d'avoirs et ressources économiques couvrent les types de fonds et autres types de biens visés par les normes du GAFI (art. 4 let. a et c O-RPDC ; art. 1 let. a et d O-Iran). L'obligation de gel vaut indépendamment d'un lien avec un acte, un complot ou une menace de prolifération particuliers, et indépendamment de la nature directe ou indirecte de la propriété ou du contrôle. Par ailleurs, le gel s'applique vis-à-vis de personnes physiques et entités agissant au nom ou selon les instructions des personnes physiques et entités désignées selon l'O-RPDC (art. 3 al. 1 let. b).

(c) L'O-RPDC et l'O-Iran interdisent de fournir des avoirs aux personnes, entreprises et entités visées par le gel des avoirs ou de mettre à leur disposition, directement ou indirectement, des avoirs ou des ressources économiques. Des dérogations aux sanctions imposées en application des RCSNU

<sup>173</sup> L'O-RPDC a été remplacée le 18 mai 2016 par une nouvelle ordonnance, dont les dispositions sont globalement similaires à celles de l'O-RPDC. L'ordonnance du 18 mai 2016 étant entrée en vigueur après la visite sur place, elle n'a pas pu être prise en compte pour ce rapport. À toutes fins utiles, il est noté que, avec certaines modifications, l'art. 3 al. 1 de l'O-RPDC correspond à l'art. 9 al. 1 de l'ordonnance du 18 mai 2016 ; l'art. 3 al. 4 à l'art. 10 al. 3 ; l'art. 3 al. 5 à l'art. 10 al. 4 ; l'art. 4 let. a, b et c à l'art. 1 let. a, b et c ; l'art. 6 al. 1 à l'art. 16 al. 1 ; l'art. 7 à l'art. 18 ; l'art. 8 à l'art. 19 ; et l'annexe 3 à l'annexe 1.

pertinentes peuvent être autorisées par le SECO afin de prévenir des cas de rigueur ; d'honorer des contrats existants au moment de l'entrée en vigueur des sanctions ; d'honorer des créances en application d'une décision judiciaire, administrative ou arbitrale (art. 3 al. 4 O-RPDC ; art. 7 al. 3 O-Iran). La protection d'intérêts suisses ne constitue pas un motif d'exemption dans le cas des sanctions onusiennes (cf. c. 6.5(c)).

(d) Toute modification des annexes pertinentes est portée à la connaissance des intermédiaires financiers par l'intermédiaire des autorités de contrôle, et communiquée par voie électronique à toutes les personnes et entités abonnées au système d'alertes automatiques.

(e) L'O-RPDC et l'O-Iran prévoient que les personnes ou les institutions qui détiennent ou gèrent des fonds ou qui ont connaissance de ressources économiques dont il faut admettre qu'ils tombent sous le coup des mesures de gel pertinentes doivent les déclarer sans délai au SECO (art. 7 O-RPDC ; art. 8 O-Iran). Cette obligation s'applique également aux tentatives d'opérations dès lors que les ressources économiques impliquées répondent à cette condition.

(f) Actuellement, la LEmb et les ordonnances associées ne contiennent pas de disposition protégeant les droits des tiers de bonne foi.

**Critère 7.3** – Le SECO est l'autorité compétente pour surveiller l'exécution des mesures de coercition prévues par les ordonnances (art. 6 al. 1 O-RPDC ; art. 12 al. 1 O-Iran). Les audits annuels demandés par la FINMA contiennent aussi un point spécifique sur le respect des sanctions. La violation intentionnelle des dispositions de l'O-RPDC et l'O-Iran est punie d'un an d'emprisonnement au plus ou d'une amende de 500 000 CHF au plus (art. 9 LEmb ; art. 8 O-RPDC ; art. 13 O-Iran). La peine est alourdie dans les cas graves et allégée si l'auteur agit par négligence. Les personnes morales sont sanctionnées suivant le régime défini à l'article 102 CP.

**Critère 7.4** –

(a) Suivant la même procédure que celle décrite plus haut sous les c. 6.6(a) et (d), les autorités suisses soutiennent les personnes et entités concernées dans leurs demandes de retrait auprès des comités onusiens compétents. Le site Internet du SECO comprend un lien vers les procédures applicables.

(b) Suivant la même procédure que celle décrite plus haut sous le c. 6.6(f), un intermédiaire financier ou toute autre personne peut contacter le SECO, qui vérifiera alors s'il s'agit ou non de la personne désignée en faisant appel à différentes sources officielles.

(c) Des dérogations sont possibles lorsque les conditions établies par les RCSNU sont remplies (art. 3 al. 4 O-RPDC ; art. 7 al. 3 O-Iran). Le cas échéant, les comités compétents sont généralement informés après qu'a eu lieu la consultation des offices concernant l'octroi de la dérogation en question. Des décisions définitives sont seulement prises après réception de la prise de position du Comité de sanction. La conformité des dérogations relatives aux contrats existants est analysée plus bas dans le contexte du c. 7.5.

(d) Les retraits de désignations sont communiqués selon la même procédure que celle décrite sous le sous-critère 7.2(d).

**Critère 7.5** – L'O-RPDC et l'O-Iran permettent des dérogations afin d'honorer des contrats existants au moment de l'entrée en vigueur des sanctions (art. 3 al. 4 let. b O-RPDC ; art. 7 al. 3 let. b O-Iran). Ces dérogations couvrent notamment les ajouts aux comptes gelés conformément aux RCSNU 1718 ou 1737 (sous-critère (a)), ainsi que tout paiement dû par une personne ou entité au titre d'un contrat conclu avant la désignation d'une telle personne ou entité en application de la RCSNU 1737 (sous-critère (b)). L'O-RPDC et l'O-Iran précisent que les dérogations sont autorisées en accord avec les RCSNU pertinentes (art. 3 al. 5 O-RPDC ; art. 7 al. 4 O-Iran). Il s'ensuit que les limitations définies par les RCSNU 1718 ou 1737 s'appliquent à la formulation plus générale des ordonnances.

*Pondération et conclusion :*

Tous les critères applicables sont remplis.

**La Suisse est conforme à la R. 7.**

### **Recommandation 8 – Organismes à but non-lucratif<sup>174</sup>**

La Suisse a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 1034 et s.), les moyens mis en œuvre pour surveiller les associations et assurer la transparence dans ce domaine ayant été jugés insuffisants. Depuis le dernier rapport d'évaluation, le droit des fondations a fait l'objet de plusieurs révisions, notamment concernant l'obligation de désigner un organe de révision et le droit comptable applicable. Par ailleurs, la loi du 12 décembre 2014 a étendu aux fondations de famille et ecclésiastiques l'obligation d'enregistrement au registre du commerce.

En Suisse, les OBNL au sens des Recommandations du GAFI possèdent généralement le statut d'association ou de fondation<sup>175</sup>, plus rarement celui de coopérative ou de société anonyme exerçant des activités d'utilité publique c'est-à-dire servant l'intérêt général et désintéressées.<sup>176</sup> Parmi les associations figurent des associations qui exercent une « industrie en la forme commerciale », c'est-à-dire une activité économique visant à la réalisation durable d'un gain (art. 61 CC) et qui ne font pas partie des OBNL tels que définis par le GAFI.

**Critère 8.1** – (a) Le Rapport sur l'évaluation nationale des risques publié en juin 2015 constate que les OBNL ne sont soumis en Suisse « à pratiquement aucun contrôle ni à aucun mécanisme de surveillance » (pp. 110-111). Une étude ultérieure conclut quant à elle que les bases légales existantes sont appropriées et note que la transformation de l'Autorité de surveillance des fondations (ASF) en un institut a pour objectif de renforcer la surveillance des fondations. Si la pertinence des lois et règlements relatifs aux entités pouvant être exploitées à des fins de FT a été examinée, les études récentes ont abouti à des conclusions contradictoires et donc incertaines. (b) Les informations figurant au registre du commerce (cf. c. 8.3) permettent de disposer d'indications

<sup>174</sup> La R.8 et sa note interprétative ont été modifiées par le GAFI en juin 2016, c'est-à-dire postérieurement à la visite sur place. La version modifiée sera prise en compte lors du processus de suivi.

<sup>175</sup> Il est à noter que la catégorie des fondations compte des fondations « classiques », des fondations collectives de prévoyance du personnel, des fondations de famille et des fondations ecclésiastiques.

<sup>176</sup> Rapport sur l'évaluation nationale des risques, p. 110

pertinentes pour la connaissance de certains acteurs du secteur. 17 170 fondations et 8 296 associations étaient enregistrées au registre du commerce au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Il n'existe pas de données complètes sur les associations car la plus grande partie n'est pas soumise à l'obligation de s'inscrire au registre du commerce (cf. c. 8.3). Selon les autorités suisses, une grande partie de ces associations ne sont pas des OBNL tels que définis par le GAFI et ne présentent pas un risque élevé de FT, car elles ne pratiquent pas la collecte ou la distribution de fonds à titre principal. Cependant, il n'existe pas de données consolidées sur le nombre d'associations entrant dans cette catégorie. Selon les informations des associations faitières, quelque 7% des organisations d'utilité publique ayant obtenu le label de qualité ZEW0 sont des petites associations à vocation internationale non inscrites au registre du commerce. Les « grandes associations » font l'objet d'un enregistrement au registre du commerce et des informations pertinentes sont donc disponibles sur ce type de structures. (c) Même si le secteur n'a pas fait l'objet d'évaluations périodiques jusqu'à présent selon la nouvelle méthodologie, le GCBF constitue désormais le cadre institutionnel pour de telles évaluations comme l'illustre l'étude citée.

**Critère 8.2** – À ce jour, les autorités suisses n'ont pas mené de campagne de sensibilisation au problème du FT auprès du secteur des OBNL. Les autorités suisses font référence à des initiatives des autorités fiscales et de l'ASF, mais n'ont pas démontré en quoi ces initiatives sont de nature à améliorer la compréhension des risques de FT dans le secteur. À titre subsidiaire, il convient de noter les initiatives prises par le secteur lui-même, notamment ZEW0, une fondation indépendante qui a pour objectif de promouvoir la transparence et l'intégrité des organisations d'utilité publique, ainsi que les associations faitières de fondations. Bien qu'importantes, de telles initiatives privées ne sauraient se substituer aux campagnes de sensibilisation que les pays devraient mener ou encourager selon la Recommandation.

**Critère 8.3** – L'obligation faite à certaines catégories d'OBNL d'être inscrites au registre du commerce vise à favoriser la transparence du secteur. Cette obligation s'applique, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, à toutes les fondations (art. 52 CC), dont l'inscription doit mentionner les membres du Conseil de fondation, ainsi que les personnes habilitées à représenter la fondation (art. 95 ORC). Il est toutefois à noter que les fondations ecclésiastiques et les fondations de famille constituées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 bénéficieront d'un délai de 5 ans pour procéder à leur enregistrement (Titre final art. 6b al. 2<sup>bis</sup> CC).<sup>177</sup> L'obligation d'inscription au registre du commerce vaut également pour les « grandes associations », répondant aux critères de l'article 69b du CC (cf. c. 8.4). Par ailleurs, les fondations sont surveillées par une autorité indépendante (cf. c. 8.4 (c)).

**Critère 8.4** – Les obligations applicables aux OBNL varient selon divers facteurs, en particulier le statut juridique et la taille de l'organisme. L'analyse ci-dessous tient compte du régime applicable aux associations qui dépassent deux des seuils suivants au cours de deux exercices successifs (ci-après : « les grandes associations ») : (1) total du bilan : 10 millions CHF ; (2) chiffre d'affaires : 20 millions CHF ; (3) effectif : 50 emplois à plein temps en moyenne annuelle (art. 69b CC), ainsi qu'aux fondations. Selon les autorités suisses, il peut être présumé qu'aucune association autre que les

<sup>177</sup> Les autorités suisses justifient ce délai par la nécessité de tenir compte de l'organisation non professionnelle de la grande majorité de ces types de fondation et par un faible risque en matière de FT présenté par ces types de fondation.

grandes associations n'appartient aux OBNL qui représentent (i) une proportion significative des ressources financières contrôlées par le secteur ou (ii) une part importante des activités internationales du secteur, tels que visés par le c. 8.4. Cependant, en l'absence d'informations précises concernant ces caractéristiques du secteur, une telle présomption ne peut être confirmée.

(a) *Conservation d'informations accessibles au public* : Toutes les fondations sont soumises à l'obligation de s'inscrire au registre du commerce (art. 52 CC), en indiquant notamment le but de la fondation, tous les membres de l'organe suprême, et les personnes habilitées à représenter la fondation (art. 95 ORC). L'obligation d'inscription au registre du commerce s'applique également aux grandes associations. L'inscription d'une association doit notamment mentionner son but, les membres de la direction, et les personnes habilitées à représenter l'association (art. 92 ORC). Le registre du commerce est accessible au public ([www.zefix.ch](http://www.zefix.ch)).

(b) *Publication des états financiers annuels* : Même si, selon les autorités suisses, un grand nombre de fondations et associations publient leurs états financiers annuels pour des raisons de transparence, et, pour certaines d'entre elles, également afin de remplir l'une des conditions de certification par ZEWO, cette publication n'est pas requise par la loi et demeure donc facultative.

(c) *Mécanismes de contrôle* : Les fondations et les grandes associations ont l'obligation de se doter d'un organe de révision (art. 83b CC, art. 69b CC). L'organe de révision est chargé de vérifier si les comptes annuels et, le cas échéant, les comptes de groupe sont conformes aux dispositions légales, aux statuts et au cadre de référence choisi ; si la proposition du conseil d'administration à l'assemblée générale concernant l'emploi du bénéfice est conforme aux dispositions légales et aux statuts ; et s'il existe un système de contrôle interne (art. 728a CO).

(d) *Agrément ou enregistrement* : Outre l'inscription au registre du commerce (cf. (a)), les OBNL qui bénéficient d'une exonération fiscale sont enregistrés également auprès de l'administration fiscale.

(e) *Règle de connaissance des bénéficiaires et des OBNL associés* : Dans le cadre de la surveillance de l'ASF des informations sont demandées pour vérifier que les biens soient employés conformément à leur destination (art. 84 al. 2 CC). De telles informations peuvent également être demandées à un OBNL à l'occasion de mesures de diligence effectuées par des intermédiaires financiers s'agissant de l'objet d'une relation d'affaires. Cependant, aucune disposition n'oblige les fondations et les associations à appliquer la règle de connaissance de leurs bénéficiaires et de leurs OBNL associés en dehors de ces situations.

(f) *Conservation d'informations* : Toutes les personnes morales, y compris les fondations et associations inscrites au registre du commerce, sont soumises à l'obligation de tenir et conserver leurs livres et leurs pièces comptables ainsi que leur rapport de gestion et leur rapport de révision pendant dix ans (art. 957 al. 1 et 958f CO). Les autres associations sont soumises à une obligation de tenir une comptabilité des recettes et des dépenses ainsi que du patrimoine (art. 957 al. 2 ch. 2 CO).

**Critère 8.5** – L'activité des fondations est surveillée, en fonction de leur champ géographique d'activité, par l'ASF ou par les autorités de surveillance des fondations régionales ou cantonales (art. 84 CC). Chaque année, la fondation est tenue de fournir à l'autorité de surveillance différents documents, soit un rapport d'activité, les comptes annuels, le rapport d'un organe de contrôle externe et indépendant (fiduciaire) et l'extrait du procès-verbal du Conseil de fondation attestant



l'approbation des comptes par ce dernier. La liste de documents exigés est communiquée à toute fondation au moment de son assujettissement à une autorité de surveillance. En outre, l'organe de révision est tenu de transmettre à l'autorité de surveillance une copie du rapport de révision ainsi que de l'ensemble des communications importantes adressées à la fondation (art. 83c CC). L'autorité de surveillance examine les documents fournis afin de s'assurer que les biens des fondations sont employés conformément à leur destination (art. 84 CC). Cependant, à l'exception de l'obligation de s'enregistrer au registre du commerce (cf. c. 24.13), les autres obligations prévues par le c. 8.4 ne sont pas assorties de sanctions en cas de manquement. L'ASF est en train d'élaborer une approche fondée sur les risques en répartissant les fondations surveillées selon les risques potentiels.

Les OBNL qui bénéficient d'une exonération fiscale sont par ailleurs soumis aux contrôles fiscaux. Ces contrôles se concentrent sur les exigences de la loi, soit la qualification d'utilité publique ou de service public, et ne couvrent donc pas toutes les obligations prévues au c. 8.4. Selon l'art. 157 de l'Ordonnance sur le registre du commerce, les offices du registre du commerce sont tenus de rechercher les associations soumises à l'obligation de s'inscrire. Le défaut d'inscription au registre du commerce peut donner lieu à une amende d'un faible montant (art. 943 CO), qui n'est pas dissuasive. L'art. 153 CP prévoit par ailleurs une sanction pénale pour les personnes qui auront intentionnellement amené une autorité à inscrire un fait non conforme à la vérité ou tu un fait devant être inscrit. Aucune sanction n'est prévue pour manquement aux autres obligations énoncées au c. 8.4.

**Critère 8.6** – Les autorités suisses disposent de pouvoirs et mécanismes leur permettant d'enquêter et de collecter des informations sur les fondations et les associations.

(a) *Coopération, coordination et échanges d'informations au niveau national* : L'ASF collabore avec les autorités fédérales et cantonales en application de l'article 50 al. 3 de la Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. De plus, l'ASF peut solliciter l'aide des services fédéraux des affaires étrangères (DFAE) pour obtenir des renseignements concernant des fondations ayant un but international, et entretient des échanges réguliers avec les autorités cantonales de surveillance des fondations. Par ailleurs, les autorités fiscales coopèrent et peuvent s'appuyer sur les registres officiels et sur les informations d'autres administrations ou autorités judiciaires en application des dispositions générales applicables (art. 111 et 112 LIFD ; art. 39 al. 2 et al. 3 LHID).

(b) *Accès aux informations relatives à l'administration et la gestion d'un OBNL particulier* : Selon les autorités suisses, l'autorité de surveillance peut, en vertu de son mandat de surveillance (art. 84 al. 2 CC), réclamer à la fondation soumise à sa surveillance toutes les informations utiles (documents, comptes, etc.) afin de s'assurer que les biens sont utilisés conformément au but de la fondation. Ce pouvoir n'est pas expressément mentionné par la loi mais a été reconnu par la jurisprudence. Les OBNL sont tenus de collaborer avec les autorités (notamment fiscales et pénales) selon le droit commun. Le registre du commerce peut également fournir certaines informations sur l'administration des OBNL inscrits.

(c) *Mécanismes de communication rapide* : Les autorités de surveillance des fondations avisent le MPC si une activité semble relever du droit pénal. Par ailleurs, l'article 22a LPers prévoit, par dérogation au secret fiscal, que les employés de la Confédération ont l'obligation de dénoncer aux autorités de poursuite pénale, à leurs supérieurs ou au Contrôle fédéral des finances tous les crimes

et délits poursuivis d'office dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalés dans l'exercice de leur fonction. Des obligations équivalentes existent à l'échelle des cantons. Le Conseil fédéral a précisé dans un message parlementaire que le devoir de dénoncer un crime naissait de l'existence d'un soupçon fondé.<sup>178</sup> Toutefois, l'exigence d'un soupçon fondé ne semble pas couvrir tous les cas dans lesquels il existe un soupçon ou un motif raisonnable de suspecter qu'un OBNL particulier est utilisé à des fins terroristes, tel que l'exige le c. 8.6.

**Critère 8.7** – La Suisse a recours aux procédures et mécanismes traditionnels de coopération internationale pour répondre à des demandes de pays tiers concernant les OBNL suspectés de financer le terrorisme, à savoir que l'Office fédéral de la justice est l'autorité centrale pour la réception et la transmission des demandes d'entraide judiciaire. L'établissement de procédures spécifiques pourrait davantage clarifier le point de contact et les démarches à suivre pour des demandes d'informations internationales concernant des OBNL suspectés de financer le terrorisme ou de le soutenir par tout autre moyen.

*Pondération et conclusion :*

Bien qu'une analyse du secteur des OBNL ait été effectuée à la suite de l'Évaluation nationale des risques, les mesures prises par les autorités pour surveiller et sensibiliser le secteur des OBNL demeurent insuffisantes.

**La Suisse est partiellement conforme à la R. 8.**

***Recommandation 9 – Lois sur le secret professionnel des institutions financières***

La Suisse a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 543 et s.). La nouvelle R. 9 n'a pas modifié les exigences du GAFI.

**Critère 9.1** – Le secret professionnel des intermédiaires financiers est fondé sur des droits fondamentaux : le droit à la sphère privée garanti par la Constitution (art. 13), qui peut être restreint en ce qui concerne le droit à la protection des données bancaires ; le droit de la personnalité (art. 27 CC), qui consacre le droit du client à ce que les informations fournies à sa banque restent confidentielles ; et le cadre d'exercice du mandat (art. 398 al. 2 CO), qui requiert la discrétion de l'intermédiaire financier. Ces dispositions s'appliquent dans le secteur financier de manière générale -banques, assurances, services de transferts de fonds, etc.

*Accès aux informations bancaires des autorités pénales et administratives* : La violation du devoir de discrétion des intermédiaires financiers est pénalement sanctionnée (art. 47 LB et 43 LBVM). Toutefois le secret bancaire n'est pas absolu et les autorités pénales et administratives ont un accès de droit aux informations bancaires (art. 47 al. 5 LB et 43 al. 5 LBVM) y compris en cas d'enquêtes en matière de fraude fiscale et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, de délit fiscal qualifié. Dans le cadre de ses enquêtes, le Ministère public peut user notamment de mesures de contrainte (art. 177, 241 et 265 CPP).

<sup>178</sup> FF 2008 7371, 7424.

Par ailleurs, tous les intermédiaires financiers assujettis à la LBA doivent fournir à la FINMA les informations et documents nécessaires à l'accomplissement de ses tâches (art. 29 LFINMA, cf. c. 27.3). Cette disposition s'oppose à ce que l'intermédiaire financier refuse de répondre aux demandes de la FINMA sur la base du secret professionnel ou d'affaires (art. 16 al. 2 LPA et 42a LFINMA).

*Échanges d'informations entre les autorités suisses* : Le secret professionnel des intermédiaires financiers ne fait pas obstacle à ce que la FINMA coopère avec les autorités de poursuite pénale aux niveaux national et cantonal (art. 38 et 39 LFINMA). La FINMA peut refuser de communiquer des informations mais uniquement dans des cas particuliers (ex. risque de mettre en péril la volonté de coopérer des assujettis) et seulement si les intérêts publics de la FINMA sont en jeu, cas restés théoriques à ce jour (art. 40 LFINMA). La FINMA, la CFMJ et le MROS peuvent échanger tous les renseignements et informations nécessaires pour l'application des mesures de LBC/FT (art. 29 LBA). Le MROS a également des pouvoirs étendus pour demander et recevoir des données d'autres autorités (cf. R. 29).

*Échanges d'informations avec les autorités étrangères* : Si une autorité étrangère de surveillance des marchés financiers, lors d'audits directs en Suisse, souhaite avoir accès à des informations qui sont liées directement ou indirectement à des opérations de gestion de fortune, de négoce de valeurs mobilières ou de placement pour le compte de clients, ou encore des informations concernant directement ou indirectement les investisseurs dans des placements collectifs de capitaux, la FINMA recueille elle-même ces informations et les transmet à l'autorité requérante (art. 43 al. 3<sup>bis</sup> LFINMA).

L'intermédiaire financier qui fait partie d'un groupe financier suisse ou international garantit aux organes de contrôle internes ou aux réviseurs externes du groupe l'accès, en cas de besoin, aux informations concernant des relations d'affaires déterminées, « dans la mesure nécessaire à la gestion globale des risques juridiques et des risques de réputation » (art. 6 al. 4 OBA-FINMA). Une interprétation étroite de cette disposition pourrait restreindre la communication d'informations.

*Échanges d'informations entre institutions financières* : Le secret professionnel des intermédiaires financiers ne fait pas obstacle à la transmission d'informations entre institutions financières (cf. R. 13, 16, 17, 18, 24 et 25).

#### *Pondération et conclusion :*

Tous les critères sont remplis.

**La Suisse est conforme à la R. 9.**

### ***Recommandation 10 – Devoir de vigilance relatif à la clientèle***

La Suisse a été notée partiellement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 318 et s.), notamment du fait d'insuffisances relatives à l'obligation d'identification des clients sur des aspects déterminants comme les livrets d'épargne au porteur, les personnes agissant au nom de la personne morale ou de la construction juridique, l'identification systématique des bénéficiaires effectifs, ou la possible émission d'actions au porteur par les sociétés anonymes sans mesures de transparence. Des mesures

correctrices ont depuis été prises par la Suisse, notamment avec la loi du 12 décembre 2014. La nouvelle Recommandation du GAFI pose des exigences plus détaillées concernant en particulier l'identification des personnes morales et des constructions juridiques.

Conformément à l'exigence de la R. 10, la LBA pose le principe des obligations de diligence des intermédiaires financiers (art. 3 et s.). Certaines des modalités de mise en œuvre sont précisées par la *Convention relative à l'obligation de diligence des banques* (CDB 16), applicable également aux négociants en valeurs mobilières (art. 1 al. 1), et à laquelle renvoient expressément les mesures réglementaires prises par la FINMA pour l'application de la LBA (art. 35 OBA-FINMA). Les dispositions correspondantes de la CDB 16 font donc partie intégrante du cadre réglementaire applicable aux banques et aux négociants en valeurs mobilières.

**Critère 10.1** – 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 LBA). L'ouverture de nouveaux livrets d'épargne au porteur est interdite, et les livrets existants doivent être annulés lors de leur 1<sup>ère</sup> présentation physique avec identification de la personne qui effectue les retraits (art. 5 CDB 16). Concernant les comptes numérotés, la CDB 16 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).

**Critère 10.2** – (a) Le principe de l'exécution des obligations de vigilance lorsque sont établies des relations d'affaires est posé par la LBA (art. 3, 4 et 6). (b) Le dispositif prévoit l'exécution des diligences pour les opérations occasionnelles atteignant un seuil minimal. Ce seuil est fixé à 25 000 CHF (art. 40 al. 1, 41 al. 1 let. c, 51 al. 1 let. b et 61 al. 1 OBA-FINMA, 4 al. 2 let. f et g CDB 16, 3 al. 1 R OAR-ASA, §14 al. 2 let. a R Polyreg, point 1 b. de l'annexe R ASG, art. 22 R VQF), soit 25 324 USD/22 835 EUR ce qui est supérieur au seuil minimal fixé par la R. 10. (c) Les diligences doivent être exercées lorsque les intermédiaires financiers réalisent des opérations occasionnelles de transmission de fonds ou de valeurs sous forme de virement électronique (les banques ne réalisent pas habituellement ce type d'opérations qui sont donc prises en charge par des opérateurs de services de transfert de fonds). L'identité du client doit être vérifiée dans tous les cas pour les IFDS (art. 52 al. 1 OBA-FINMA), mais pour les virements vers l'étranger seulement pour les affiliés OAR (§14 al. 3 R Polyreg, art. 23 al. 2 R VQF, art. 10 al. 4 R OAR G). (d) Des mesures de vigilance sont aussi requises lorsqu'existe un soupçon de BC/FT (art. 3 al. 4 et 6 al. 2 LBA) ; et (e) lorsqu'il y a un doute sur la véracité des données d'identification qui ont été transmises à l'intermédiaire financier, ce qui entraîne le renouvellement de l'identification des clients en cause (art. 5 al. 1 LBA).

**Critère 10.3** – 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 avec les limites identifiées au c. 10.2. La vérification de l'identité du client s'opère de manière générale, pour les personnes physiques à travers la production d'un document d'identité officiel avec photographie (art. 45 al. 3 OBA-FINMA, 9 CDB 16 et 4 al. 1 R OAR-ASA, §9 al. 1 R Polyreg, art. 8 al. 1 et 3 R ASG, § 2.1.3 R SVIG, Cm 17 al.1 ch. 1 R ASSL, art. 15 R VQF). Les personnes morales doivent produire un extrait du registre du commerce ou un autre document émanant d'une autorité (art. 47 OBA-FINMA, 12, 13 et 15 CDB 16, 5 R OAR-ASA, §11 R Polyreg, art. 10 R ASG, § 2.1.5.1 R SVIG, Cm 17 al. 1 ch. 2 R ASSL, art. 16 R VQF). Les copies des documents

produits doivent être certifiées conformes (art. 49 OBA-FINMA, 10 et 11 CDB 16, 4 al. 2 et 3 R OAR-ASA, §15 R Polyreg, art. 12 al. 1 R ASG, § 2.1.1.2 R SVIG, Cm 18 R ASSL), y compris en recourant à des entités du groupe financier auquel appartient l'intermédiaire financier (cf. R. 17). Lorsque le client ne possède pas de moyen d'identification, l'intermédiaire financier peut vérifier son identité à titre exceptionnel sur la base d'autres « *documents probants* », par ex. des confirmations de la part de services officiels/pouvoirs publics ou un rapport de gestion actuel signé par l'organe de révision (art. 50 al. 2 OBA-FINMA, 8 CDB 16 et 6 R OAR-ASA, §9 al. 2 R Polyreg, art. 14 al. 2 R ASG, § 2.1.1.8 R SVIG, Cm 21 R ASSL, art. 21 R VQF).

**Critère 10.4** – L'intermédiaire financier doit, lorsque son 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 16, 5 al. 3 R OAR-ASA, §12 al. 1 R Polyreg, Cm 15 al. 4 R ASSL, 8 al. 2 R OAR G). 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 16, §24 al. 3 R Polyreg, art. 9 al. 3 R ASG, 16 al. 1 R OAR G). 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).

**Critère 10.5** – L'intermédiaire financier doit identifier l'ayant droit économique<sup>179</sup> (ADE) de son client « *avec la diligence requise par les circonstances* » (art. 4 al. 1 LBA). Le message du Conseil fédéral accompagnant le projet de loi précise qu'il s'agit d'introduire le principe général de l'identification de l'ayant droit économique et de demander à l'intermédiaire financier qu'il « *détermine les personnes qui, de manière reconnaissable pour lui, contrôlent la personne morale* ».

Lorsque l'intermédiaire financier n'a pas de raisons de douter que le client (personne physique) est l'ayant droit économique, il doit le documenter sous une forme appropriée (art. 59 OBA-FINMA, 29 CDB 16 et 18 al. 3 R ASG, § 2.3.1.1 R SVIG, art. 33 al. 3 R VQF). S'il existe un doute, si le client est une société de domicile (définie à l'art. 2 let. a OBA-FINMA) ou une personne morale exerçant une activité opérationnelle ou s'il s'agit d'une opération de caisse de plus de 25 000 CHF, l'intermédiaire financier requiert une déclaration écrite du client (« formulaire A ») relative à ses ayants droit économiques (art. 4 al. 2 LBA).

Il n'existe pas d'obligation générale pour les intermédiaires financiers de mettre en œuvre des mesures raisonnables –c'est à-dire des « *mesures appropriées qui sont proportionnelles aux risques de BC/FT* », selon la définition du GAFI- pour vérifier la déclaration écrite relative aux ayants droit économiques. Selon les autorités suisses, cette déclaration constitue en elle-même une mesure raisonnable et un moyen de vérification fiable, d'autant qu'elle revêt un caractère pénal et que l'établissement d'un faux est passible d'une peine privative de liberté de 5 ans ou plus (art. 251 CP). Les autorités suisses indiquent en outre que l'intermédiaire financier est tenu de définir le profil du client (art. 6 LBA et 13 OBA-FINMA) et devra à cette occasion procéder à une vérification matérielle

<sup>179</sup> L'expression « ayant droit économique » utilisée dans la terminologie suisse est équivalente à la notion de « bénéficiaire effectif » utilisée par le GAFI

concernant l'information sur l'ADE. Elles ajoutent qu'il ressort de l'art. 305<sup>ter</sup> CP que l'intermédiaire financier a l'obligation de procéder à la vérification de l'identité de l'ayant droit économique. Pour les évaluateurs, si l'existence de cette sanction peut impliquer une obligation de vérifier l'identité de la personne désignée comme ayant droit économique, elle ne s'étend pas de manière systématique à la vérification du statut d'ayant droit économique de la personne désignée, ce qui est une exigence du critère. Des mesures de vérification peuvent toutefois être envisagées, mais pas de manière systématique : en présence d'une situation de risque accru qui doit conduire les intermédiaires financiers à mener des clarifications complémentaires, dont l'étendue est fonction du risque que représente le client et peut inclure des recherches sur le contenu de la déclaration (art. 6 al. 2 let c LBA et 16 OBA-FINMA).

**Critère 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).

**Critère 10.7** – (a) Un système de surveillance en fonction des risques doit être mis en place par les intermédiaires financiers (art. 6 al. 1 LBA, art. 20 al. 1 OBA-FINMA, art. 22 R OAR-ASA, §34 al. 1 R Polyreg, art. 33 al. 1 R ASG, 54 al. 1 R VQF, § 2.6.4.1 R SVIG, 29 al. 5 R OAR G). L'origine des valeurs patrimoniales pourra être recherchée, comme mesure de diligence complémentaire en cas de détection d'un risque accru dans les activités du client (art. 15 al. 2 let. e OBA-FINMA, 14 al. 1 let. b R OAR-ASA, §35 al. 2 let. a R Polyreg, art. 34 al. 2 let. a R ASG, 55 al. 3 let. b R VQF, § 2.6.5.2 let. b R SVIG, Cm 47 al. 2 let. b R ASSL, 19 al. 1 R OAR G). (b) Sauf pour les affiliés Polyreg (§34 al. 2), il n'existe pas d'obligation générale et explicite pour l'intermédiaire financier de s'assurer que les données obtenues dans le cadre des diligences restent à jour et pertinentes au cours de la relation d'affaires. C'est seulement dans l'hypothèse d'un doute sur les données relatives à l'identification du client ou de son ayant droit économique que la procédure doit être renouvelée (art. 5 LBA, art. 12 R OAR-ASA, art. 28 R ASG, 45 R VQF, § 2.4 R SVIG, Cm 28 R ASSL, art. 24 R OAR G).

**Critère 10.8** – L'intermédiaire financier doit, dans le cadre de ses obligations de diligence, identifier le but et l'objet de la relation d'affaires souhaitée (art. 6 al. 1 LBA), ce qui implique qu'il prenne connaissance de la nature de l'activité du client. Lorsque les clients sont des personnes morales ou des constructions juridiques, il doit également obtenir une déclaration écrite relative aux ayants droit économiques (art. 4 al. 2 let. b LBA). Toutefois, il n'existe pas d'obligation systématique de procéder à la vérification du statut d'ayant droit économique de la personne désignée dans cette déclaration (cf. c. 10.5), ce qui limite les cas dans lesquels l'intermédiaire financier s'attache à comprendre la structure de propriété et le contrôle de son client.

**Critère 10.9** – 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 16, art. 5 R OAR-ASA, §8 al. 1 let. b R Polyreg, art. 10 R ASG, Cm 15 al. 1 let. b et 17 al. 2 R ASSL, § 2.1.2.1 et 2.1.5 R SVIG, art. 16 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 16 et formulaire T, 5 al. 3 R OAR-ASA, §12 al. 1 R Polyreg, art. 11 R ASG, Cm 15 al. 3 R ASSL, § 2.1.2.4 R SVIG, art. 17 al. 3 R VQF (c. 10.4) ; et (c) art. 44 al. 1 let. b OBA-FINMA, 7 al. 2 CDB 16, §12 al. 1 let. b R Polyreg, Cm 15 al. 1 let. b R ASSL, § 2.1.2.1 R SVIG, art. 16 al. 1 let. b VQF -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.

**Critère 10.10** – La déclaration écrite sur la liste des ayants droit économiques exigée des personnes morales exerçant une activité opérationnelle doit contenir des indications relatives aux personnes physiques telles qu'énumérées par ce critère, en respectant les étapes successives pour identifier qui est l'ayant droit économique (art. 56 OBA-FINMA, 20 CDB 16 et formulaire K, formulaire S pour les fondations, et 9 al. 1 et 2 let. c R OAR-ASA, §18 al. 2 R Polyreg, art. 19 R ASG). Comme indiqué au c. 10.5, il n'existe pas d'obligation systématique de vérifier le statut d'ayant droit économique de la personne désignée dans la déclaration remise par le client.

Les personnes morales sans activité opérationnelle sont considérées par le droit suisse comme des « sociétés de domicile » (art. 2 let. a OBA-FINMA) et obéissent à ce titre à un régime spécifique (cf. c. 10.11).

**Critère 10.11** – Pour les constructions juridiques, et plus généralement pour les structures « non capitalistiques » pour lesquelles la notion de « détenteur de contrôle » (art. 2 let. f OBA-FINMA) n'est pas applicable, le droit suisse exige l'identification des ayants droit économiques des valeurs patrimoniales.

(a) Les différentes parties aux trusts doivent être identifiées conformément à la liste du critère (art. 64 OBA-FINMA, art. 41 CDB 16 et formulaire T, §24 R Polyreg, art. 24 R ASG, § 2.3.5.1 R SVIG, art. 25 al. 1 R VQF, Cm 32 al. 1 R ASSL, art. 16 al. 1 R OAR G).

(b) Des dispositions identiques sont applicables aux autres types de constructions juridiques, y compris étrangères, qui peuvent exercer des activités en Suisse (art. 64 al. 2 OBA-FINMA, § 24 al. 2 R Polyreg, art. 24 al. 2 R ASG, § 2.3.5.2 R SVIG, Cm 32 al. 2 R ASSL, 16 al. 2 R OAR G), la formulation des exigences relatives aux *trusts* étant suffisamment large pour pouvoir s'appliquer à la diversité des structures juridiques potentiellement visées.

Lorsqu'une société de domicile est le client d'un intermédiaire financier, c'est le plus souvent à travers un fiduciaire (lui-même soumis aux obligations de LBC/FT). Une déclaration écrite sur les ayants droit économiques doit toujours être requise lorsque le client est une société de domicile (art. 4 al. 2 let. b LBA et 63 OBA-FINMA, 9 al. 1 let. b R OAR-ASA, §19 al. 1 let. b R Polyreg, art. 23 al. 1 R ASG, 38 R VQF, Cm 29 al. 2 R ASSL, § 2.3.4.1 R SVIG, art. 15 al. 1 R OAR G). Un formulaire type utilisé par les banques requiert des informations sur l'identité de l'ayant droit économique (art. 39 al. 1 CDB 16 et formulaire A, S ou T suivant la nature de la société de domicile), sans qu'il soit précisé de quelle manière ou à travers quel lien la personne identifiée serait à même d'exercer un contrôle sur les valeurs patrimoniales ou de se les voir attribuer. Les informations sur les ayants droit économiques des sociétés de domicile, en particulier celles collectées par les banques, sont insuffisantes pour satisfaire l'objectif du GAFI. En effet, aucune mesure raisonnable n'est requise auprès des intermédiaires financiers aux fins de vérifier le statut d'ayant droit économique des personnes désignées dans les formulaires remis aux banques. Ceux-ci ne requièrent pas d'appréhender de quelle manière s'exerce le contrôle des personnes qui en dernier lieu contrôlent ou bénéficient des valeurs patrimoniales, notamment dans les cas des chaînes de détention complexes.

Les fondations à vocation non commerciale sont considérées comme des sociétés de domicile (art. 2 let. a ch. 1 OBA-FINMA). Elles obéissent à des règles particulières concernant l'information de leurs ayants droit économiques auprès des banques, de même que les groupements de personnes et les entités patrimoniales pour lesquelles il n'existe pas d'ayant droit économique déterminé (art. 40 CDB 16 et formulaire S).

Comme indiqué au c. 10.5, il n'existe pas d'obligation systématique de procéder à la vérification du statut de la personne désignée comme ayant droit économique dans la déclaration remise par le client qui est une construction juridique.

**Critère 10.12** – L'entreprise d'assurance doit identifier le nom du bénéficiaire du contrat d'assurance vie au plus tard au moment du versement des prestations (art. 11 al. 1 R OAR-ASA), quel que soit le statut juridique du client. L'identité doit être vérifiée uniquement si le bénéficiaire est une PPE.

**Critère 10.13** – Le Règlement de l'OAR-ASA contient une liste indicative de critères permettant de détecter les relations d'affaires à risque accru, et un seul vise le bénéficiaire, dans des circonstances particulières (versement supérieur à 25 000 CHF à un bénéficiaire non lié au preneur, art. 13<sup>ter</sup> al. 2 let. g). Même s'il appartient à chaque intermédiaire financier de constituer ses propres critères de risques accrus (art. 13<sup>ter</sup> al. 1), le bénéficiaire devrait être inclus dans les facteurs de risque pertinents à considérer. Lorsque le bénéficiaire est une personne morale et que la situation présente un risque accru, il y a une obligation pour l'intermédiaire financier d'appliquer des mesures renforcées pour identifier les ayants droit économiques du bénéficiaire (art. 11 al. 2 2<sup>e</sup> para R OAR-ASA).

**Critère 10.14** – En principe, les intermédiaires financiers doivent obtenir les documents et informations exigés pour la vérification de l'identité du client et de l'ayant droit économique avant l'exécution des transactions ou l'établissement de la relation (art. 55 al. 1 et 68 al. 1 OBA-FINMA, Cm 25 R ASSL, art. 12 R OAR G, 4 al. 2, 20 al. 5, 27 al. 3 CDB 16, §7 al. 2 R Polyreg, art. 6 R ASG). Si toutefois quelques données et/ou éléments font défaut, à l'exception des noms et prénoms du client et de l'ayant droit économique, les banques, négociants en valeurs mobilières et gérants de fortune - affiliés à l'OAR ASG- sont autorisés à ouvrir le compte. Ils doivent alors exiger que les documents manquants soient fournis dès que possible (art. 45 CDB 16, art. 6 al. 2 R ASG), et au plus tard dans un délai de 90 jours à l'issue duquel des mesures sont prises en l'absence de régularisation. Ce délai est une mesure exceptionnelle mais il ne reflète pas l'exigence d'une fourniture rapide des documents manquants. En outre, le nombre et la nature des documents qui peuvent faire défaut n'est pas précisé, et il n'est pas indiqué qu'il ne peut s'agir de documents essentiels au déroulement normal des affaires. Enfin, des mesures adéquates de gestion des risques de BC/FT ne sont pas posées dans le cas de la CDB 16 : le blocage de 90 jours n'affecte que les fonds sortants, ce qui ne peut écarter la possibilité que des fonds entrants au cours de cette période soient d'origine illicite, et qu'ils soient restitués à l'issue du délai de 90 jours en l'absence de production des documents manquants (avec toutefois, s'il s'agit de valeurs importantes, l'obligation pour l'intermédiaire financier d'en suivre la trace, art. 30 al. 2 OBA-FINMA). Pour les opérations de caisse et les autres intermédiaires financiers FINMA, il n'existe pas de dispositions qui permettent de décaler le moment de réalisation des obligations de diligence (art. 56 al. 5 FINMA, art. 3 al. 3 R OAR-ASA).



**Critère 10.15** – Le client d'une banque peut bénéficier de la relation d'affaires même lorsque des données ou des éléments sont encore manquants (et n'auront donc pu être vérifiés). Le blocage des comptes pour les sorties de fonds et de valeurs au bout de 90 jours en l'absence de fourniture des documents manquants est la seule mesure de gestion des risques spécifique qui soit prévue, et qui est insuffisante (cf. c. 10.14). Aucune disposition particulière n'est prévue pour les affiliés ASG (art. 6 al. 3 R ASG). Pour les affiliés ASSL, les retraits de deniers ne sont pas licites tant que les documents ne sont pas tous à disposition et si la situation n'est pas régularisée au bout de 30 jours, la relation d'affaires doit être rompue (Cm 25 al. 2 R ASSL).

**Critère 10.16** – Pour les intermédiaires financiers directement soumis à la FINMA (IFDS, voir R. 14 et 26) et certains affiliés OAR, les règles sur l'identification des ayants droit économiques introduites par la loi du 12 décembre 2014 sont applicables aux nouveaux clients avec lesquels des relations sont nouées après le 1<sup>er</sup> janvier 2016 (art. 78 al. 3 OBA-FINMA, §64 al. 2 R Polyreg, art. 54 R ASG, 98 al. 5 R VQF, 50 R OAR G). Pour les banques, cette mesure s'applique aussi aux nouvelles règles de vérification de l'identité du client (art. 70 al. 3 CDB 16). Cependant, les clients existants pourront se voir appliquer les nouvelles exigences, dès lors que la procédure de vérification de l'identité du client ou d'identification de l'ayant droit économique doit être renouvelée, c'est-à-dire en cas de doute sur les informations existantes ou de survenance d'un risque accru dans la relation d'affaires (art. 5 LBA et 69 OBA-FINMA, §64 al. 2 R Polyreg, art. 54 R ASG, 98 al. 5 R VQF, 50 R OAR G). Cette approche ne permet pas de prioriser l'application des nouvelles mesures aux catégories de clients présentant les profils de risque les plus élevés, comme y invite le critère. La portée de cette disposition est toutefois limitée, dans la mesure où l'identification de l'ayant droit économique n'était pas une procédure systématique dans le dispositif antérieur.

**Critère 10.17** – Les intermédiaires financiers doivent clarifier l'arrière-plan et le but d'une relations 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 (art. 15 OBA-FINMA, art. 14 R OAR-ASA, §35 et 36 R Polyreg, art. 30 R ASG, cf. c. 1.10 et 1.11, Cm 42 et 43 R ASSL, § 2.6 R SVIG, art. 55 et 56 R VQF, 29 R OAR G).

**Critère 10.18** – La FINMA peut tenir compte des particularités liées aux activités des intermédiaires financiers en accordant des allègements des mesures LBC/FT applicables, notamment en fonction du risque (art. 3 al. 2 OBA-FINMA). Les intermédiaires financiers ne sont pas autorisés à réduire leur niveau de vigilance en cas de risque faible qu'ils auraient identifié, en dehors des dispositions expressément prévues par l'OBA-FINMA.

Les émetteurs de moyens de paiement ayant conclu une convention de délégation avec une banque autorisée en Suisse se voient appliquer des mesures de vigilance simplifiée dans des circonstances définies à l'art. 12 OBA-FINMA, lorsque cela concerne des transactions de montant limité. Les conditions restrictives dans lesquelles les mesures simplifiées sont applicables paraissent à même de contenir le faible risque de BC/FT identifié pour ce qui concerne l'absence de copies dans le dossier de l'intermédiaire financier des documents de vérification de l'identité (art. 12 al. 1 OBA-FINMA, point 5 al. 1 annexe R ASG). Ces dispositions ne précisent toutefois pas si les mesures simplifiées sont suspendues en cas de soupçon de BC/FT. Concernant les mesures simplifiées pour

l'authentification des copies des documents d'identification (art. 12 al. 2 OBA-FINMA et §16 al. 2 R Polyreg, point 5 al. 2 R ASG), les conditions fixées paraissent insuffisantes, cf. c. 1.8.

**Critère 10.19** – (a) Lorsque les obligations de vérification de l'identité du client ou d'identification de l'ayant droit économique ne peuvent aboutir, les IFDS et certains affiliés d'OAR doivent refuser d'établir la relation d'affaires ou la rompre (art. 55 al. 2 et 68 al. 2 OBA-FINMA, §17 et 25 R Polyreg, art. 17 et 27 R ASG). En revanche, il n'y a pas d'obligation pour les banques mais une simple faculté d'envisager de mettre fin à la relation d'affaires lorsqu'elles n'ont pas obtenu les documents manquants dans un délai de 90 jours (art. 45 CDB 16, cf. c. 10.14). Les IFDS et les banques doivent en revanche mettre fin dès que possible à la relation d'affaires si des doutes persistent sur les ayants droit économiques à la suite d'une procédure de renouvellement de leur identification ou s'il est confirmé que des informations erronées leur ont été sciemment fournies (art. 70 OBA-FINMA, art. 46 al. 2 CDB 16). (b) Il existe une obligation de faire une déclaration au MROS lorsque les négociations visant à établir une relation d'affaires sont rompues en raison de soupçons fondés de BC/FT (art. 9 al. 1 let. b LBA). Par ailleurs l'absence de coopération du client pour effectuer son identification est un indice de BC/FT (Annexe 2.2. de l'Annexe OBA-FINMA) ce qui oblige l'intermédiaire financier à envisager de faire une déclaration dans ces circonstances.

**Critère 10.20** – En cas de soupçon de BC/FT, l'intermédiaire financier peut utiliser son droit de communiquer (art. 305<sup>ter</sup> 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.

#### *Pondération et conclusion :*

Les limites au champ d'application des obligations de diligence liées notamment au montant élevé du seuil applicable ont des répercussions sur les autres critères posés pour cette Recommandation. Par ailleurs, l'absence d'obligation générale et explicite pour l'intermédiaire financier de s'assurer que les données obtenues dans le cadre des diligences restent à jour et pertinentes est une lacune importante, notamment pour la détection et le suivi des risques. Enfin, l'étendue des insuffisances constatées quant à la vérification des ayants droit économiques pèse aussi de manière substantielle sur la notation, en particulier concernant les sociétés de domicile, structures identifiées comme à risque élevé de BC/FT en Suisse. Ces insuffisances ont en outre un impact sur d'autres exigences importantes posées par la Recommandation (c. 10.8, 10 et 11).

**La Suisse est partiellement conforme à la R. 10.**

### **Recommandation 11 – Conservation des documents**

La Suisse a été notée conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 554 et s.). Les exigences posées par le GAFI n'ont pas été modifiées de manière substantielle.

**Critère 11.1** – La LBA requiert des intermédiaires financiers qu'ils conservent les documents relatifs aux transactions effectuées ainsi qu'aux clarifications requises 10 ans après la fin de la transaction ou de la relation d'affaires (art. 7).

**Critère 11.2** – Les documents que les intermédiaires financiers ont l'obligation de conserver pendant 10 ans doivent permettre à « *des experts de se faire une idée objective sur les transactions et relations d'affaires ainsi que sur le respect des dispositions de la LBA* », ce qui couvre les mesures de vigilance mises en œuvre (art. 7 al. 1 LBA). En outre les données relatives aux communications d'opérations suspectes doivent être conservées séparément et pendant 5 ans après avoir été communiquées (art. 34 LBA). Les pièces relatives aux communications intervenues dans le cadre d'une relation d'affaires doivent être conservées tant que cette relation d'affaires n'a pas cessé, et au maximum pendant 10 ans après la fin de la relation d'affaires. Il existe également une obligation générale de conserver pendant 10 ans les livres et pièces comptables, qui peuvent inclure la correspondance commerciale.

**Critère 11.3** – La LBA exige que les documents soient conservés de manière à satisfaire aux demandes éventuelles d'informations ou de séquestre des autorités de poursuite pénale (art. 7 al. 2).

**Critère 11.4** – Les documents doivent pouvoir être produits dans un délai raisonnable aux autorités de poursuite pénale et autres autorités habilitées (art. 7 al. 2 LBA et 22 al. 2 OBA-FINMA, §37 al. 4 R Polyreg, art. 40 et 41 al. 1 R ASG).

#### *Pondération et conclusion :*

Tous les critères de la Recommandation sont remplis.

**La Suisse est conforme à la R. 11.**

### **Recommandation 12 – Personnes politiquement exposées (PPE)**

La Suisse a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 450 et s. et 515 et s.). Le GAFI a introduit en 2012 de nouvelles exigences pour les PPE nationales et les PPE d'organisations internationales. La Suisse a pris des mesures d'adaptation en adoptant la loi du 12 décembre 2014.

**Critère 12.1** – (a) L'application des obligations d'identification des relations à risque accru (art. 13 OBA-FINMA) et de surveillance pour la détection de ces risques (art. 20 al. 1 OBA-FINMA, art. 13<sup>bis</sup> R OAR-ASA, §41 al. 1 R Polyreg, art. 30 R ASG, 27 al. 3 R OAR G) –caractère de tous les clients et bénéficiaires effectifs qui sont des PPE étrangères (art. 6 al. 3 LBA)- permet de déterminer si le client ou le bénéficiaire effectif est une PPE étrangère. Une difficulté se pose cependant pour la détection des ayants droit économiques des clients existants qui seraient des PPE étrangères, en application des mesures transitoires prévues par la loi du 12 décembre 2014, cf. c. 10.16. (b) L'admission de relations d'affaires requiert une décision de la direction à son plus haut niveau ou de l'un de ses

membres (art. 19 al. 1 OBA-FINMA, art. 15 al. 1 R OAR-ASA, §34 al. 4 R Polyreg, art. 31 al. 8 R ASG, Cm 49 al. 1 R ASSL, art. 60 R VQF, § 2.6.9.1 R SVIG, art. 27 al. 5 R OAR G). (c) En présence d'un risque accru, l'intermédiaire financier doit clarifier l'arrière-plan des transactions (art. 6 al. 2 LBA). Selon les circonstances, ceci peut inclure l'origine des valeurs patrimoniales remises et/ou l'origine de la fortune du cocontractant (art. 15 al. 2 let. b et e OBA-FINMA, art. 13 let. c R OAR-ASA, §35 al. 2 R Polyreg, art. 34 al. 2 R ASG, Cm 47 al. 2 R ASSL, art. 55 al. 3 R VQF, § 2.6.5.2 R SVIG, art. 29 al. 1 let. b R OAR G). (d) Il existe une obligation explicite de mettre en place une surveillance régulière pour le suivi des transactions avec les PPE étrangères (art. 19 OBA-FINMA, 15 al. 1 let. b R OAR-ASA, 60 al. 2 R VQF, Cm 49 al. 3 R ASSL, § 2.6.9.1 let. b R SVIG). Par ailleurs, la surveillance continue renforcée est en place à travers l'implication de l'organe de direction qui doit disposer annuellement des informations nécessaires pour décider de la poursuite des relations d'affaires (art. 25 al. 1 let. e OBA-FINMA, §34 al. 4 let. a R Polyreg, art. 31 al. 8 R ASG), et décider de la mise en œuvre, de l'évaluation et de la surveillance des contrôles des risques accrus.

**Critère 12.2** -(a) L'intermédiaire financier doit déterminer systématiquement si un client ou un bénéficiaire effectif est une PPE nationale ou d'une organisation internationale, afin d'envisager s'il existe un autre élément de risque qui rend cette relation à risque accru (art. 6 al. 4 LBA, art. 13 al. 4 let. a et b OBA-FINMA). (b) Les relations avec des PPE nationales ou d'organisations internationales sont considérées comme à risques accrus lorsqu'elles présentent un des facteurs de risques décrits dans les textes réglementaires (ex. art. 13 al. 2 OBA-FINMA, 13<sup>bis</sup> al. 2 R OAR-ASA, art. 31 al. 4 R ASG, 57 al.2 R VQF, § 2.6.2.5 R SVIG, Cm 45 al. 2 R ASSL). Les mesures décrites au c. 12.1 s'appliquent dès lors que la relation d'affaires présente un risque accru.

**Critère 12.3** – Les obligations de diligence accrue applicables aux PPE étrangères ou aux PPE nationales ou d'organisations internationales lorsqu'elles présentent des risques accrus sont également applicables à leurs proches, qui couvrent les membres de la famille et les personnes étroitement associées aux PPE (art. 6 al. 3 et 4 LBA).

**Critère 12.4** – Pour les contrats d'assurance vie, les intermédiaires financiers doivent déterminer si le bénéficiaire est une PPE, au plus tard au moment du versement des prestations et exécuter des clarifications complémentaires s'il s'agit d'un risque plus élevé, dans les conditions prévues au critère (art. 11 al. 1 et 2, 14 al. 1 a. et al. 2 R OAR-ASA). C'est uniquement lorsqu'il existe un risque accru que le bénéficiaire effectif du bénéficiaire personne morale doit être identifié (art. 11 al. 2 R OAR-ASA). Par ailleurs, la présence de risques accrus est définie de manière restrictive : versement de plus de 25 000 CHF à un bénéficiaire qui n'est manifestement lié au preneur d'assurance ni par des raisons familiales, ni par des motifs personnels, ni par des relations d'affaires (art. 13<sup>ter</sup> let. g).

#### *Pondération et conclusion :*

Des insuffisances sont notées concernant la détection des PPE étrangères parmi les clients existants et la vérification du statut de PPE du bénéficiaire effectif du bénéficiaire du contrat d'assurance.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 12.**

### **Recommandation 13 – Correspondance bancaire**

La Suisse a été notée non conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 471 et 526 et s.) car il n'existait aucune disposition spécifique sur la correspondance bancaire dans le cadre LBC/FT national. Les modifications de l'OBA-FINMA adoptées en 2008 ont introduit les mesures visant à considérer les relations de correspondance bancaire comme à risques accrus dans tous les cas. La nouvelle Recommandation du GAFI ajoute des exigences relatives à l'interdiction de relations avec des banques fictives.

**Critère 13.1** – Les relations de correspondance bancaire sont considérées dans tous les cas comme présentant des risques accrus (art. 13 al. 3 let. c OBA-FINMA). L'intermédiaire financier doit donc entreprendre des clarifications complémentaires, en application du cadre général de la LBA (art. 15 al. 1 OBA-FINMA). Ces clarifications sont conformes aux exigences du critère (art. 6 al. 1 et 15 al. 2 let. f, 16 al. 1 let. c, art. 19 al. 1 let. a et 13 al. 3 let. c, art. 29 al. 1 et 37 al. 3 OBA-FINMA).

**Critère 13.2** – Les autorités suisses indiquent que les comptes de passage permettant un accès direct du client du correspondant étranger au compte offert par la banque correspondante ne seraient pas une pratique existante en Suisse du fait de leur caractère « incompatible avec les principes fondamentaux de la gestion des risques ». Cette pratique n'est pas explicitement interdite par la législation en vigueur. Les autorités suisses considèrent qu'en application du point 4.4 de l'Annexe OBA-FINMA, le recours à des comptes de passage constitue un indice de blanchiment considéré dès lors comme une relation à risque accru (art. 20 et 38 OBA-FINMA). Or le point 4.4 de l'Annexe OBA-FINMA ne traite pas de la pratique générale des comptes de passage et il ne peut donc en être tenu compte.

**Critère 13.3** – Il existe une interdiction pour les intermédiaires financiers d'entretenir une relation d'affaires avec des banques fictives (art. 8 let. b OBA-FINMA), interdiction qui s'applique aussi aux relations de correspondance bancaire (art. 37 al. 1 OBA-FINMA). Les intermédiaires financiers doivent s'assurer que leurs correspondants n'autorisent pas de banques fictives à accéder à leurs comptes (art. 37 al. 2 OBA-FINMA).

#### *Pondération et conclusion :*

Il existe des insuffisances dans l'encadrement des relations de correspondance bancaire sur les aspects importants et à risque que sont les comptes de passage.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 13.**

### **Recommandation 14 – Services de transfert de fonds ou de valeurs**

La Suisse a été notée conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 841 et s.). Le GAFI a introduit de nouvelles exigences relatives notamment à l'identification des prestataires de services de transferts de fonds ou de valeurs non agréés ou non enregistrés, et à la définition de sanctions pour non-respect de ces obligations.

**Critère 14.1** – Les personnes qui à titre professionnel transfèrent des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers sont considérées comme des intermédiaires financiers, soumis aux

dispositions de la LBA (art. 2 al. 3 LBA) et doivent être affiliées à un OAR reconnu ou autorisé par la FINMA (art. 14 al. 1 LBA)<sup>180</sup>. La FINMA tient un registre des affiliés aux OAR<sup>181</sup>, ainsi qu'un registre des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis<sup>182</sup> (IFDS) (art. 18 al. 1 let. f LBA). La définition de l'activité de transfert de fonds ou de valeurs (art. 4 al. 2 OBA) correspond à celle du GAFI et est toujours considérée comme exercée à titre professionnel (excepté lorsqu'elle est effectuée pour des proches et de petits volumes, art. 9 OBA ; ou par des auxiliaires agissant pour le compte d'un intermédiaire financier, art. 2 al. 2 let. b OBA).

**Critère 14.2** – La FINMA tient un registre des personnes auxquelles elle a refusé l'autorisation d'exercer l'activité d'intermédiaire financier (art. 18 al. 1 let. f LBA). Le fait que la fourniture de services de transferts de fonds ou de valeurs est toujours considérée comme étant exercée à titre professionnel (cf. c. 14.1) –donc sous condition d'autorisation auprès de la FINMA ou d'affiliation auprès d'un OAR-, et sans application de seuils, permet de faciliter l'identification des activités illicites. La FINMA dispose d'un pouvoir général d'enquête suite à des informations reçues d'assujettis en particulier (art. 29 al. 2 LFINMA) et de rétablissement de l'ordre légal lorsqu'un assujetti enfreint la loi (art. 31 LFINMA). Une division au sein de la FINMA est chargée d'identifier de manière proactive notamment les personnes exerçant des activités de transfert sans y avoir été autorisées. L'art. 44 LFINMA prévoit des sanctions privatives de liberté (3 ans) ou pécuniaires contre ceux qui ont intentionnellement exercé des activités sans y avoir été autorisés, ainsi que des jours-amendes en cas de récidive dans les 5 ans. Ces sanctions paraissent proportionnées et dissuasives.

**Critère 14.3** – En tant qu'intermédiaires financiers, les prestataires de services de transferts de fonds ou de valeurs sont soumis à la surveillance d'un OAR ou de la FINMA (art. 12 let. c LBA).

**Critère 14.4** – Les auxiliaires des prestataires de services de transferts décrits à l'art. 2 al. 2 let. b OBA correspondent à la notion d'« agent » telle que définie par le Glossaire du GAFI. L'art. 73 al. 4 OBA-FINMA exige que les IFDS tiennent à jour un répertoire des auxiliaires auxquels ils font appel, de même que les §40 al. 3 R Polyreg, art. 83 R VQF, art. 4 Directive 10 ARIF et B8 R OAR CFF.

**Critère 14.5** – L'OBA prévoit que les auxiliaires autorisés à opérer en Suisse doivent être soumis aux instructions et contrôles de l'intermédiaire financier et intégrés dans ses mesures organisationnelles (art. 2 al. 2 let. b). Les prestataires de transferts suisses ne peuvent faire appel à des auxiliaires à l'étranger, sans que ceux-ci soient autorisés et surveillés par l'autorité étrangère compétente. Des sanctions peuvent être appliquées à des auxiliaires qui poursuivraient leurs activités malgré le non-respect des conditions prévues à l'art. 2 al. 3 let. b ch. 1 à 6 de l'OBA constaté par l'autorité de contrôle du prestataire, ainsi qu'à l'intermédiaire financier.

<sup>180</sup> Les autorités suisses indiquent que les OAR Polyreg, VQF, CFF et ARIF comptent des prestataires de services de fonds ou de valeurs parmi leurs affiliés.

<sup>181</sup> <https://www.finma.ch/fr/autorisation/organisme-d-autoregulation-oar/recherche-de-membres-oar/>

<sup>182</sup> <https://www.finma.ch/fr/surveillance/direkt-unterstellte-finanzintermediaere--dufi/>

*Pondération et conclusion :*

Les exigences de la Recommandation 14 sont remplies.

**La Suisse est conforme à la R. 14.**

**Recommandation 15 – Nouvelles technologies**

La Suisse a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 473 et s.). La nouvelle R. 15 se concentre sur l'évaluation des risques liés à l'utilisation de nouvelles technologies en général, et ne vise plus spécifiquement les contrats conclus à distance.

**Critère 15.1** – Les intermédiaires financiers sont tenus d'identifier et d'évaluer les risques liés au développement de nouveaux produits et pratiques commerciales ou à l'utilisation de technologies nouvelles ou développées pour des produits nouveaux ou existants (art. 23 OBA-FINMA, §3 al. 2 let. f R Polyreg, art. 42 al. 2 let. d R ASG, art. 76 R VQF, Cm 52 R ASSL, § 2.9.1.1 R SVIG). Il n'existe pas d'obligation équivalente pour le pays mais le Rapport d'évaluation des risques et d'autres travaux, par exemple sur les monnaies virtuelles, montrent que cette problématique est prise en compte.

**Critère 15.2** – (a) Les risques doivent être évalués par un certain nombre d'intermédiaires financiers « *par avance* » (art. 23 OBA-FINMA, art. 42 al. 2 let. d R ASG, art. 76 R VQF, Cm 52 R ASSL, § 2.9.1.1 R SVIG). Il n'existe pas de disposition équivalente pour les autres intermédiaires financiers. (b) Les intermédiaires financiers doivent limiter et contrôler de manière adéquate les risques identifiés (art. 23 OBA-FINMA, art. 33 et 42 al. 2 let. d R ASG, art. 76 R VQF, §3 al. 2 let. f R Polyreg, Cm 52 R ASSL, § 2.9.1.1 R SVIG).

*Pondération et conclusion :*

Les problématiques liées aux nouvelles technologies semblent faire intégralement partie des travaux sur l'évaluation des risques menés par la Suisse, même en l'absence d'une disposition explicite en ce sens par exemple dans le mandat du GCBF. La lacune notée concernant les règlements de certains OAR doit être relativisée du fait qu'en général ces OAR n'affilient pas de membres actifs dans les nouvelles technologies.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 15.**

**Recommandation 16 – Virements électroniques**

La Suisse a été notée partiellement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 566 et s.), du fait notamment d'une exception concernant l'identification des donneurs d'ordre et de l'absence de mesures suffisantes encadrant les virements domestiques. Des mesures correctrices ont été prises. La nouvelle R. 16 renforce de manière substantielle les exigences, en particulier concernant l'identification des parties aux virements et les obligations incombant aux institutions financières impliquées, y compris les institutions financières intermédiaires.

**Critère 16.1** – (a) et (b) Les ordres de virement transfrontaliers doivent comporter les indications requises par le critère (art. 10 al. 1 OBA-FINMA, §14 al. 4 R Polyreg, point 3 al. 1 annexe R ASG, art. 13 al. 1 R VQF, § 2.1.7.1 R SVIG, art. 8 al. 4 R OAR G, art. 23 al. 3 R FSA/FSN, D2 R OAR CFF, 3.5 al. 1 R Fiduciaire – exception pour l’art. 28 al. 1 R OAD FCT qui ne prévoit pas le nom du bénéficiaire). Il n’existe pas pour les intermédiaires financiers FINMA d’obligation explicite de vérifier les informations relatives au donneur d’ordre. Selon les autorités suisses, cette obligation est implicite et découle de l’obligation d’« indiquer » de l’art. 10 OBA-FINMA qui est une obligation de résultat impliquant de s’assurer, par des mesures techniques et/ou de contrôle manuel, que les indications sont correctement saisies dans le système. En revanche, cette exigence est prévue pour les affiliés d’OAR (art. 17 al. 2 R OAD FCT, 10 al. 4 R OAR G, D2 R OAR CFF, 22 al. 3 R FSA/FSN). Il devrait être précisé que le « *numéro de référence lié à la transaction* » doit permettre la traçabilité de l’opération.

**Critère 16.2** – Les dispositions de l’art. 10 al. 1 OBA-FINMA et des dispositions correspondantes des Règlements des OAR (cf. c. 16.1) s’appliquent à tous les ordres de virement, individuels ou par lot. Une réserve identique à celle identifiée pour le c. 16.1 concernant le caractère exact des informations sur le donneur d’ordre et le numéro lié à la transaction est donc émise.

**Critères 16.3 et 16.4** – La Suisse n’applique pas de seuil minimum.

**Critère 16.5** – Il existe une union douanière et monétaire entre la Suisse et le Liechtenstein, et les virements entre ces deux pays sont considérés comme domestiques. Les virements domestiques doivent contenir les informations sur le donneur d’ordre dans les conditions prévues par le critère (art. 10 al. 2 OBA-FINMA, §14 al. 4 R Polyreg, point 3 al. 1 annexe R ASG, § 2.1.7.2 R SVIG, art. 8 al. 4 R OAR G, art. 23 al.2 R FSA/FSN, art. 287 al. 2 R OAD FCT, art. 13 al. 2 R VQF).

**Critère 16.6** – Les informations accompagnant les virements domestiques peuvent être mises à disposition des parties concernées par d’autres moyens qu’à travers les informations sur le donneur d’ordre, dans les conditions prévues par le critère, y compris concernant le délai de 3 jours ouvrables (cf. dispositions mentionnées au c. 16.5 avec une réserve concernant les 3 jours ouvrables pour l’art. 23 al. 2 du R FSA/FSN). Les autorités pénales peuvent contraindre à la production immédiate des informations, quand bien même les parties peuvent disposer d’un certain délai pour s’exécuter (art. 265 CPP).

**Critère 16.7** – La LBA pose une obligation générale de conservation des informations et des documents relatifs aux transactions pendant 10 ans, dans des conditions conformes à la R. 11 (voir aussi R. 11).

**Critère 16.8** – L’art. 10 al. 1 OBA-FINMA pose les conditions dans lesquelles un virement peut valablement être exécuté, sans aucune exception. Dès lors si une de ces conditions n’est pas remplie, le virement ne peut être exécuté.

**Critère 16.9** – L’institution financière intermédiaire doit garantir la transmission de toutes les informations reçues au titre de l’art. 10 al. 1 OBA-FINMA (art. 37 al. 4 OBA-FINMA). Cette disposition s’applique dans un cadre de relation de correspondance bancaire, car en Suisse, il n’est pas possible d’effectuer un virement électronique en dehors de ce cadre. Le sens et la portée de l’obligation introduite par l’OBA-FINMA, qui correspondent aux exigences du critère, figurent dans le rapport explicatif de la révision de l’OBA-FINMA.



**Critère 16.10** – L'exigence posée par la LBA concernant la conservation des documents relatifs aux transactions pour une durée de 10 ans s'applique, quand bien même des limites d'ordre technique feraient obstacle à ce que les informations soient transmises avec le virement (art. 7, voir aussi R. 11).

**Critère 16.11** – L'institution financière intermédiaire doit définir la procédure à suivre en cas de réception répétée d'ordres de virement incomplets (art. 37 al. 4 OBA-FINMA). Elle doit ainsi prendre des mesures raisonnables pour identifier les ordres de virement qui ne comportent pas toutes les informations requises. Cette lecture de l'OBA-FINMA repose sur le rapport d'audition sur la révision de l'OBA-FINMA qui clarifie l'étendue de l'obligation posée. Toutefois, il n'existe pas d'exigence de mesures raisonnables pour identifier les virements électroniques isolés incomplets sur les données du donneur d'ordre et du bénéficiaire.

**Critère 16.12** – Les institutions financières intermédiaires sont tenues de définir une procédure à suivre, fondée sur le risque, pour les cas où elles reçoivent des ordres de virement incomplets de manière répétée pour les IFDS (art. 37 al. 4 OBA-FINMA). Selon le rapport d'audition sur la révision de l'OBA-FINMA, cette procédure doit permettre aux intermédiaires financiers de déterminer les situations où ils doivent exécuter, refuser ou suspendre les ordres de virements incomplets, suivant une approche basée sur les risques.

**Critère 16.13** – L'institution financière du bénéficiaire doit définir la « *procédure à suivre* » en cas de réception d'ordres de virement incomplets, sur la base des risques (art. 10 al. 5 OBA-FINMA, point 3 al. 5 annexe R ASG, § 13 al. 5 R VQF, art. 28 al. 4 R OAD FCT). L'intermédiaire financier doit ainsi prendre des mesures raisonnables pour identifier les ordres de virement qui ne comportent pas toutes les informations requises (rapport d'audition sur la révision de l'OBA-FINMA). Une telle obligation ne se retrouve toutefois pas dans les Règlements d'un certain nombre d'OAR (Polyreg, SVIG, ASG, FSA/FSN, OAR G).

**Critère 16.14** – Lorsque le bénéficiaire du virement est déjà client de l'intermédiaire financier, son identité a été vérifiée lors de l'ouverture de la relation d'affaires (art. 3 al. 1 LBA). Lorsqu'il s'agit d'un client occasionnel, le bénéficiaire du paiement doit être identifié seulement si le montant excède 1 000 CHF et s'il s'agit d'un virement provenant de l'étranger (art. 52 al. 2 OBA-FINMA, cette disposition ne s'appliquant pas aux banques car elles ne pratiquent pas ces opérations, §14 al. 3 Polyreg, art. 22 et 23 R VQF, 30 Directive 2 ARIF). Les autres Règlements OAR ne prévoient pas de disposition similaire. Dans les deux cas, les documents sont conservés conformément à la R. 11 (art. 7 LBA).

**Critère 16.15** – L'institution financière du bénéficiaire est tenue de définir une procédure à suivre, fondée sur le risque, pour les cas où elle reçoit des ordres de virement incomplets (art. 10 al. 5 OBA-FINMA, point 3 al. 5 annexe R ASG, art. 13 al. 3 VQF). Une telle obligation ne se retrouve pas dans les Règlements d'un certain nombre d'OAR (Polyreg, SVIG, FSA/FSN, OAR G).

**Critère 16.16** – Les dispositions régissant les virements électroniques de l'OBA-FINMA, des Règlements Polyreg, SVIG, OAD FCT, FSA/FSN, OAR G, VQF ou de l'ASG sont applicables aux intermédiaires financiers placés sous leur surveillance, quel que soit leur statut, et quel que soit le pays où ils exercent leurs activités.

**Critère 16.17** – Les autorités suisses indiquent qu'en l'absence de prestataire placé sous leur responsabilité et effectuant certaines des opérations décrites au c. 16.17, ce critère ne s'applique pas et la Suisse n'a pas adapté sa législation nationale.

**Critère 16.18** – Les intermédiaires financiers prennent des mesures de gel et respectent les interdictions de réaliser des opérations avec des personnes et entités désignées conformément aux obligations établies dans les Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies pertinentes relatives à la prévention et la répression du terrorisme et du financement du terrorisme, telles que les Résolutions 1267 (art. 3 al. 2 Ordonnance du 2 octobre 2000) et 1373 (art. 6 al. 2 let. d, art. 9 al. 1 let. c et art. 10 al. 1<sup>bis</sup> LBA) et leurs Résolutions subséquentes. Les lacunes identifiées au titre de la R. 6 se répercutent quand le gel doit intervenir à l'occasion d'opérations de virements électroniques.

*Pondération et conclusion :*

Compte tenu de la présence de filiales de grands groupes bancaires étrangers en Suisse et de la part importante que représente la clientèle non résidente dans le pays, les virements transfrontaliers représentent une masse de transactions substantielle. L'absence d'obligation spécifique pour les intermédiaires financiers de mettre en place des mesures de contrôle de la qualité des informations contenues dans les ordres de virements constitue une faiblesse importante de la conformité technique de la Suisse sur les virements électroniques.

**La Suisse est partiellement conforme à la R. 16.**

**Recommandation 17 – Recours à des tiers**

La Suisse a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 532 et s). Les nouvelles exigences du GAFI mettent l'accent sur le risque pays du tiers auquel est confiée la mission de réaliser des diligences sur le client.

**Critère 17.1** – Lorsqu'un intermédiaire financier recourt à un tiers pour l'exécution des mesures de vigilance, il conserve la responsabilité finale de ces obligations (art. 29 al. 1 OBA-FINMA, 18 al. 5 R OAR-ASA, 39 al. 1 R ASG, §39 al. 1 R Polyreg, art. 31 al. 1 R OAR G, Cm 37 R ASSL - exigence non reprise dans le R SVIG) dans les conditions requises par le critère (art. 28 et 29 al. 2 OBA-FINMA, 18 al. 1, 3 et 6 R OAR-ASA, 37 et 39 R ASG, §38 et 39 R Polyreg, art. 30 et 31 R OAR G, 80 al. 4 R VQF, Cm 34 et 35 R ASSL). Toutefois 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 (art. 12 al. 1 let. a et b OBA-FINMA, point 5 al. 1 let. a et b annexe R ASG), même si toute modification doit être adressée immédiatement (art. 12 al. 1 c. OBA-FINMA, point 5 al. 1 let. c annexe R ASG).

**Critère 17.2** – Les intermédiaires financiers suisses peuvent recourir à des tiers à plusieurs conditions, l'une d'entre elles étant que l'intermédiaire financier soit assujéti à une réglementation et à une surveillance LBC/FT équivalentes (art. 28 al. 2 OBA-FINMA, §38 al. 1 R Polyreg, art. 37 al. 1 R ASG, art. 30 al. 1 R OAR G, 80 al. 2 let. b R VQF, Cm 35 al. 1 let. b R ASSL). Selon les autorités suisses, cette exigence, combinée avec les art. 5 al. 1 et 29 OBA-FINMA, permet de tenir compte des informations disponibles sur le niveau de risque lié au pays où les tiers peuvent être établis. Cette

approche restreint l'approche « risque » du pays aux aspects liés au contrôle et à la surveillance LBC/FT applicable. Les émetteurs de moyens de paiement ne peuvent avoir recours qu'à des banques autorisées en Suisse (art. 12 al. 1 OBA-FINMA, point 5 al. 1 annexe R ASG).

**Critère 17.3** – Lorsqu'un intermédiaire financier a recours à un tiers appartenant au même groupe financier, il doit s'assurer que les normes de diligence applicables sont équivalentes (art. 28 al. 2 let. a OBA-FINMA, 18 al. 6 R OAR-ASA, 80 al. 2 R VQF, Cm 35 al. 1 let. a R ASSL). Les autres éléments figurant au critère ne sont pas requis lorsqu'un intermédiaire a recours à un tiers appartenant au même groupe financier. Dès lors les conditions définies pour les autres cas (cf. c. 17.1) s'appliquent aussi dans les situations où la délégation a lieu au sein d'un groupe.

*Pondération et conclusion :*

Les dispositions applicables pour la prise en compte du risque du pays où peuvent être établis les tiers sont insuffisamment prises en compte dans le dispositif suisse.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 17.**

***Recommandation 18 – Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger***

Lors de la 3<sup>e</sup> évaluation, la Suisse a été notée largement conforme pour les mesures de contrôle interne et partiellement conforme pour les mesures sur les succursales et les filiales situées à l'étranger (para. 661 et s.). Les mesures correctrices prises ont partiellement permis de combler les lacunes constatées, des faiblesses demeurant concernant les entreprises d'assurance et les intermédiaires financiers non bancaires. La R. 18 pose de nouvelles exigences en ce qui concerne la mise en place d'une fonction d'audit indépendante pour le contrôle interne et de programmes de LBC/FT pour les groupes financiers.

**Critère 18.1** – (a) Les intermédiaires financiers doivent prendre les mesures nécessaires pour empêcher le BC/FT (art. 8 LBA), y compris avoir un service spécialisé qui met en place un dispositif de contrôle de la conformité (art. 24 OBA-FINMA, 21 R OAR-ASA, §41 R Polyreg, art. 44 R ASG), dont le responsable est un membre de la direction (Cm 102 Circulaire FINMA 2008/24). (b) Le personnel des intermédiaires financiers doit satisfaire à des critères d'intégrité et être sélectionné avec soin (art. 27 OBA-FINMA, 42 al. 1 R ASG, 2 al. 1 R OARG G) mais il n'y a pas de disposition équivalente pour certains OAR (ex. Polyreg). (c) Le service spécialisé de LBC/FT surveille la formation interne du personnel (art. 24 al. 2 OBA-FINMA et 21 al. 1 R OAR-ASA) qui doit recevoir une formation suffisante (art. 8 LBA) et régulière sur tous les aspects pertinents de la LBC/FT (art. 27 al. 2 OBA-FINMA et 21 al. 3 let. f R OAR-ASA, §60 R Polyreg, art. 42 al. 2 R ASG, 17 R ARIF). (d) L'audit indépendant chargé de tester les dispositifs de LBC/FT est confié à la révision interne prévue pour les intermédiaires financiers relevant de la FINMA (art. 12 al. 4 OB, 20 al. 2 OBVM, 27 LSA). Il n'existe pas de dispositif d'audit indépendant pour tester le système LBC/FT des IFDS, ni des affiliés aux OAR autres que les OAR ASG, CFF et ARIF (art. 45 R ASG, 39 R ARIF, B2 f. R OAR CFF).

**Critère 18.2** – Il existe une obligation générale pour les intermédiaires financiers de définir des programmes LBC/FT au niveau des groupes dont la tête est également un intermédiaire financier établi en Suisse, avec des établissements à l'étranger (art. 6 OBA-FINMA, art. 1 al. 3 let. b R ASG, §3 al.

2 let. f R. Polyreg, 2.2.3. R Fiduciaire - Les cas peu fréquents d'appartenance à un groupe (international) des affiliés des autres OAR peuvent expliquer l'absence de dispositions similaires). Les dispositions organisant le programme LBC/FT du groupe n'incluent pas les exigences du c. 18.1 (art. 6 OBA-FINMA, art. 1 al. 3 let. b R ASG, §3 al. 2 let. f R. Polyreg). Les groupes doivent toutefois veiller à imposer des mesures minimum (art. 5 al. 1 OBA-FINMA, art. 1 al. 3 let. a R ASG). Les dispositions de l'OBA-FINMA se concentrent sur les groupes internationaux mais des exigences de gestion globale des risques s'appliquent aussi aux groupes bancaires nationaux (art. 3f al. 2 LB). (a) et (b) Les intermédiaires financiers doivent s'assurer que le service conformité et les réviseurs externes ont accès aux informations concernant les relations d'affaires de l'ensemble du groupe et nécessaires à la gestion globale des risques (art. 6 al. 2 OBA-FINMA), sans qu'il y ait une obligation de mettre en place une politique générale de partage des informations relatives au devoir de vigilance à travers une banque centralisée de données des informations clients ou l'accès aux banques de données locales des entités du groupe (art. 6 al. 2 let. a). (c) La LBA fait un renvoi général à la Loi sur la protection des données (art. 33). Cette loi contient une disposition générale (art. 6) qui pose des garanties en matière de confidentialité et d'utilisation des informations échangées au sein du groupe, mais uniquement dans un contexte transfrontière.

**Critère 18.3** – Il existe une obligation pour les intermédiaires financiers de veiller à l'application de mesures minimales de LBC/FT par leurs succursales à l'étranger (art. 5 al. 1 OBA-FINMA, art. 1 al. 3 let. a R ASG, 2.2.2. R Fiduciaire). Lorsque le pays d'accueil ne permet pas la mise en œuvre appropriée de mesures de LBC/FT conformes à celles de la Suisse, les intermédiaires financiers doivent renoncer à la conclusion de relations d'affaires dans ce pays et informer la FINMA ou l'OAR (art. 5 al. 3 OBA-FINMA, art. 1 al. 3 let. a R ASG, 2.2.3. al. 3 R Fiduciaire). Des dispositions similaires devraient exister pour Polyreg qui prévoit des programmes LBC/FT de groupes (cf. c. 18.2).

#### *Pondération et conclusion :*

Des défaillances sont notées concernant l'exigence d'une fonction d'audit indépendante pour certains intermédiaires financiers. Les mesures relatives aux programmes de LBC/FT définis au niveau des groupes revêtent une importance particulière dans le contexte suisse du fait de la présence et du poids des groupes financiers. Les exigences posées présentent seulement des lacunes mineures relatives notamment au manque de couverture des groupes nationaux et à l'absence de dispositions relatives aux groupes dans les Règlements de certains OAR.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 18.**

#### ***Recommandation 19 – Pays présentant un risque plus élevé***

La Suisse a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 605 et s.). La R. 19 renforce les obligations des pays et des institutions financières face à des pays présentant des risques plus élevés.

**Critère 19.1** – Les intermédiaires financiers sont tenus d'appliquer des mesures renforcées en cas de risques accrus (art. 6 al. 2 let. c LBA). Les pays listés par le GAFI sont mentionnés au titre des Indices de blanchiment, uniquement en relation avec des virements, qui doivent alors être traités

comme des transactions à risques accrus (Annexe 2.3 OBA-FINMA et art. 38 OBA-FINMA). En outre, des critères de risque accru font référence au pays/lieu d'activités ou d'établissement du client. Pour certains intermédiaires financiers, les critères pour identifier un risque accru font également référence aux liens du client avec les pays dont les mesures ne correspondent pas aux principes fondamentaux de la LBA (assurances -art. 13<sup>bis</sup> al. 2 let. k R OAR-ASA et Cm 44 al. 2 R ASSL), ou avec les « pays ou territoires non coopératifs ou faisant l'objet de sanctions internationales reconnues par la Suisse » (art. 31 al. 7 let. c R ASG, Annexe A R ASSL), ce qui permet de satisfaire dans une certaine mesure aux exigences du critère. La FINMA utilise également la voie des publications et communications avec les intermédiaires financiers qui lui sont assujettis pour qu'ils prennent des mesures de vigilance renforcées en cas d'appel du GAFI<sup>183</sup>. Cette voie ne paraît pas appropriée car le document encadrant la communication de surveillance de la FINMA indique que celle-ci est destinée à régler des comportements et ne vise aucun effet juridique.

**Critère 19.2** – (a) et (b) D'après les indications des autorités suisses, l'art. 7 LFINMA permet à la FINMA de prendre les ordonnances ou circulaires nécessaires à l'application de contre-mesures lorsque le GAFI appelle à le faire ou indépendamment de tout appel du GAFI. Il est également fait référence à certaines dispositions de l'OBA-FINMA (art. 5, 6, 28, 29, 37) qui imposent des obligations aux intermédiaires financiers. Des ordonnances fédérales pourraient aussi être prises.

**Critère 19.3** – La FINMA assure la diffusion des avertissements GAFI auprès des intermédiaires financiers via son service d'information en continu et son site Internet<sup>184</sup>, et les invite à en tenir compte dans leurs relations d'affaires et opérations. L'ASG, l'ARIF et Polyreg<sup>185</sup> publient ces avertissements ; d'autres OAR informent leurs membres par le biais de leur site Internet (ex. VQF). Les informations mises à disposition des intermédiaires financiers par ces canaux ne font toutefois pas référence à l'ensemble des juridictions à haut risque identifiées par le GAFI, dont la liste est mise à jour après chaque réunion Plénière.

#### *Pondération et conclusion :*

Les dispositions applicables pour la prise en compte des pays présentant un risque plus élevé sont insuffisantes, notamment en ce qui concerne l'application systématique de mesures renforcées aux transactions présentant un lien avec ces pays. Par ailleurs, l'information des intermédiaires financiers sur les juridictions qui présentent des défaillances importantes de leur système de LBC/FT est insuffisante.

**La Suisse est partiellement conforme à la R. 19.**

<sup>183</sup> <https://www.finma.ch/fr/documentation/communications-finma-sur-la-surveillance/#Order=4>

<sup>184</sup> <https://www.finma.ch/fr/documentation/sanctions-internationales-et-lutte-contre-le-terrorisme/declarations-du-gafi/#Order=4>

<sup>185</sup> Ex. [www.vsv-asg.ch/fr/listes de sanctions](http://www.vsv-asg.ch/fr/listes_de_sanctions) ; [www.polyreg.ch/f/sanktionslisten/fatf.html](http://www.polyreg.ch/f/sanktionslisten/fatf.html)

**Recommandation 20 – Déclaration des opérations suspectes (DOS)**

La Suisse a été notée partiellement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 613 et s.). Les principales défaillances relevées concernaient notamment l'absence d'une obligation spécifique d'effectuer une DOS en cas de soupçon de financement du terrorisme, la prise en compte partielle des tentatives d'opérations suspectes et certains problèmes d'efficacité comme par exemple l'association du blocage des fonds et de la déclaration ainsi que la coexistence d'une *obligation* et d'un *droit* de communication.

**Critère 20.1** – Tout intermédiaire financier a l'obligation d'informer immédiatement la cellule de renseignement financier (le MROS) s'il sait ou présume, sur la base de « soupçons fondés », que les valeurs patrimoniales impliquées dans la relation d'affaires répondent au moins à l'un des critères énumérés, à savoir qu'elles proviennent par exemple d'une infraction sous-jacente au BC, qu'elles sont soumises au pouvoir de disposition d'une organisation criminelle (y compris terroriste), ou qu'elles servent au financement du terrorisme tel que défini à l'article 260<sup>quinquies</sup> CP (art. 9 al. 1 let. a LBA). Selon l'interprétation donnée par le Conseil fédéral au moment de l'introduction de l'obligation, des soupçons sont considérés comme *fondés* « lorsqu'il existe un signe concret ou plusieurs indices qui font craindre une origine criminelle des valeurs patrimoniales ». <sup>186</sup> Cependant, selon une conception plus extensive de l'obligation de communiquer promue par le MROS et les tribunaux, le soupçon fondé est constitué dès qu'il existe un simple doute sur l'origine licite de fonds. Cette conception du soupçon fondé correspond aux exigences de la R. 20.

Outre l'obligation précitée, le droit suisse prévoit par ailleurs un *droit* de communiquer les « indices fondant le soupçon » (art. 305<sup>ter</sup> al. 2 CP). La coexistence d'un droit et d'une obligation peut constituer un facteur d'incertitude juridique pour les intermédiaires financiers quant au caractère obligatoire de leur communication.

**Critère 20.2** – L'obligation de déclarer s'applique si un intermédiaire financier rompt des négociations visant à établir une relation d'affaires en raison de soupçons fondés tels que définis au c. 20.1 (art. 9 al. 1 let. b LBA), quel que soit le montant de l'opération. Les tentatives d'opérations effectuées au cours d'une relation d'affaires doivent également être déclarées en vertu de l'art. 9 al. 1 let. a LBA, y compris lorsqu'aucun avoir n'a été déposé sur un compte. La réserve notée au titre du c.20.1 concernant l'incertitude juridique résultant de la coexistence d'un droit et d'une obligation de communiquer s'applique.

***Pondération et conclusion :***

Bien que la coexistence d'un droit et d'une obligation puisse constituer un facteur d'incertitude juridique, les principales exigences de la R. 20 sont remplies.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 20.**

<sup>186</sup> FF 1996 III 1057, p. 1086.

### ***Recommandation 21 – Divulgence et confidentialité***

La Suisse a été notée partiellement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 625 et s.). Certaines défaillances importantes notées dans le REM (para. 655-658) ont été corrigées depuis.

**Critère 21.1** – La LBA précise que l’auteur d’une DOS ne peut être poursuivi pour violation du secret de fonction, du secret professionnel ou du secret d’affaires, ni être rendu responsable de violation de contrat si la DOS est effectuée de bonne foi (art. 11 al. 1). Cette exclusion s’applique aux intermédiaires financiers, leurs dirigeants et leurs employés. Elle vaut également pour des DOS effectuées sur la base du droit de communication ou par des OAR (art. 11 al. 2), ainsi que pour des renseignements communiqués par un intermédiaire financier à la demande du MROS (art. 11a al. 5).

**Critère 21.2** – La LBA énonce le principe selon lequel un intermédiaire financier ne doit informer ni les personnes concernées ni aucun tiers du fait qu’il a effectué une DOS (art. 10a al. 1) ou communiqué des renseignements à la demande du MROS (art. 11a al. 4). Ce principe connaît cependant un certain nombre d’exceptions qui ne sont pas prévues par la R. 21. D’abord, la LBA prévoit que l’intermédiaire financier n’est pas soumis à l’interdiction d’informer lorsqu’il s’agit de sauvegarder ses propres intérêts dans le cadre d’une procédure civile, pénale ou administrative (art. 10a al. 6). Cette exception semble justifiée dans la mesure où elle découle du droit de se défendre et n’intervient qu’après le blocage de valeurs patrimoniales. Par ailleurs, un intermédiaire financier qui a effectué une DOS peut en informer les entités suivantes : (1) l’OAR auquel il est affilié (art. 10a al. 1 afin de lui permettre d’exercer son mandat de surveillance) (2) un autre intermédiaire financier qui est en mesure de procéder au blocage si l’entité déclarante ne l’est pas (art. 10a al. 2), et (3) un intermédiaire financier si cela est nécessaire au respect des obligations découlant de la présente loi et si cet intermédiaire et l’entité déclarante fournissent à un client des services communs en relation avec la gestion des avoirs de celui-ci sur la base d’une collaboration convenue contractuellement, ou bien font partie du même groupe de sociétés (art. 10a al. 3). Ces exceptions constituent des lacunes mineures dans la mesure où elles n’ont qu’un impact limité sur la confidentialité des DOS. Les dirigeants et employés ne sont pas visés par l’interdiction d’informer définie par la LBA, mais sont soumis au secret professionnel (art. 47 LB, art. 43 LBVM, art. 321a CO, art. 321 CP).

#### *Pondération et conclusion :*

Les principales exigences de la R. 21 sont remplies et les lacunes restantes concernant la confidentialité des DOS semblent mineures et ne font pas obstacle à l’objectif de la Recommandation.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 21.**

### ***Recommandation 22 – Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) : Devoir de vigilance relatif à la clientèle***

La Suisse a été notée partiellement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 851 et s.), essentiellement du fait de l’absence d’assujettissement à la LBA d’un certain nombre d’activités et de professions non financières visées par le GAFI, et des insuffisances du cadre général défini pour les obligations de diligence, qui se répercutent sur les exigences applicables aux EPNFD.

**Critère 22.1** – 187

(a) Les casinos (« maisons de jeu » en Suisse) doivent appliquer des mesures LBC/FT soit pour toute opération de caisse (achat ou vente de jetons, paiement d'appareil à sous, émission ou encaissement de chèques, opérations au comptant telles que les opérations de change) dépassant le montant de 4 000 CHF [4 052 USD/3 654 EUR] (art. 2 al. 1 OBA-CFMJ), légèrement supérieur au seuil fixé par le GAFI (3 000 USD/EUR) ; soit pour tous les clients à l'entrée des casinos (art. 2 al. 2). Les casinos sont tenus de mener des clarifications complémentaires en cas de risque accru (art. 8 à 12 OBA-CFMJ). Ils doivent aussi refuser d'établir ou de poursuivre une relation d'affaires lorsqu'ils ne peuvent mener à bien les obligations de diligence ou doutent des informations qui leur ont été communiquées, et doivent envisager de faire une déclaration au MROS s'ils ont des soupçons fondés de BC/FT (art. 23). Il existe une obligation de surveillance des opérations exécutées par les clients (art. 13 al. 1 OBA-CFMJ). Des défaillances sont notées : en dehors des relations d'affaires durables (art. 3 OBA-CFMJ), le casino ne doit enregistrer sous le nom du client que les transactions qui dépassent les seuils fixés (art. 2 al. 3 OBA-CFMJ) ce qui ne permet pas d'établir un lien entre des transactions potentiellement fragmentées. Le rachat de jetons et de paiement d'appareils à sous doit en particulier être enregistré, mais d'un montant d'au moins 15 000 CHF [15 194 USD/13 701 EUR], seuil largement supérieur au montant fixé par le GAFI. L'identification des ayants droit économiques est exigée pour toutes les opérations de caisse d'un montant supérieur à 4 000 CHF ainsi que dans toutes les situations « insolites » que peut identifier le casino (art. 6 et 7 OBA-CFMJ), mais il n'est pas requis qu'une personne physique soit identifiée (art. 7 al. 1), ce qui est pourtant une exigence de la définition des ayants droit économiques (art. 2a al. 3 LBA). La LBA prime sur la disposition de l'OBA-CFMJ, qui sera amendée lors d'une prochaine révision. Par ailleurs, il n'existe pas d'obligation générale et systématique de prendre des mesures raisonnables pour vérifier la déclaration écrite sur les ayants droit économiques remise par le client.

(b) La LBA ne considère pas les agents immobiliers comme intermédiaires financiers pour l'ensemble de leurs activités liées au négoce immobilier, mais uniquement lorsqu'ils transfèrent ou versent sur mandat de l'acheteur le montant du prix de vente au vendeur, ce qui est insuffisant au regard des exigences du GAFI. Ils sont également visés par les nouvelles dispositions organisant la réception de montants en espèces de plus de 100 000 CHF et obéissent à ce titre à un régime spécifique (art. 8a, 9 al. 1<sup>bis</sup> et 15 LBA).

(c) De la même manière, les négociants en pierres précieuses ne sont visés par la LBA que dans l'hypothèse où ils reçoivent des paiements en espèces d'un montant supérieur à 100 000 CHF [101 296 USD/91 340 EUR]. Ce seuil est largement supérieur à celui fixé par le critère (15 000 USD/EUR). Les négociants visés par cette mesure sont tenus de vérifier l'identité de leur client, ou de son représentant et d'identifier l'ayant droit économique (art. 8a al. 1 let. a et b LBA, art. 17 et 18 OBA). Ils sont tenus d'établir une documentation concernant le respect des obligations de diligence en utilisation soit le formulaire type annexé à l'OBA, soit un document similaire. L'application de mesures raisonnables pour la vérification des informations sur l'ayant droit économique n'est pas requise. Lorsque l'opération paraît inhabituelle ou s'il a des soupçons de BC/FT, le négociant est tenu

<sup>187</sup> Les défaillances relatives au champ d'application des mesures préventives sont reflétées dans la notation finale de la Recommandation, mais pèsent également sur chacun des critères individuels.



de procéder à des clarifications complémentaires (art. 8a al. 2 LBA). Il n'est pas prévu de disposition particulière si le négociant ne peut mener à bien ses obligations de diligence.

(d) et (e) Les avocats, notaires, comptables et fiduciaires, ainsi que les prestataires de services aux trusts et aux sociétés ne sont pas visés par la LBA quand ils limitent leurs interventions à la préparation ou à l'exécution des aspects non financiers des opérations visées, situations pourtant expressément incluses dans le critère. Cela signifie en particulier que les actes relatifs à la création de sociétés, personnes morales et constructions juridiques dans lesquelles ils peuvent être impliqués sans être partie à des transactions de type virements, ne tombent pas dans le champ d'application de la LBA (cf. c. 24.5). S'agissant des avocats et des notaires, il convient aussi de souligner qu'ils ne peuvent être astreints à communiquer des déclarations d'opérations suspectes dans le cadre des activités pour lesquelles ils sont tenus au secret professionnel (art. 9 al. 2 LBA). Il en découle que les activités « traditionnelles » des avocats et notaires ne sont pas assujetties à la LBA.

Concernant la conformité avec la R. 10, lorsque les EPNFD interviennent en tant qu'« intermédiaires financiers » au sens de la LBA, ils sont soumis soit à la réglementation LBA de la FINMA en tant qu'IFDS auquel cas il convient de se reporter aux développements de la R. 10, soit à celle d'un OAR. Les Règlements LBA des OAR reprennent le seuil de 25 000 CHF pour l'application des mesures de vigilance, ce qui pèse sur le champ d'application des obligations (cf. c. 10.2). De manière générale, ils fixent des exigences d'identification/vérification des clients (ex. art. 3.1 à 6 R Fiduciaire, C1 R OAR CFF), d'informations sur la nature et l'objet de la relation d'affaires (ex. art. 5.1 R Fiduciaire, §30 R Polyreg), de surveillance des transactions (ex. art. 43 R FSA/FSN, 54 R VQF), de mise à jour du profil client (ex. art. 52 R FSA/FSN, §34 al. 2 R Polyreg) et d'identification de risques accrus et d'application de mesures renforcées (ex. art. 41, 42, 44 R FSA/FSN, C4 R OAR CFF, 5.2 R Fiduciaire, §31 à 33 R Polyreg). Un certain nombre de Règlements listent les situations dans lesquelles l'identification des détenteurs du contrôle/ayants droit économiques doit se faire au moyen d'une déclaration écrite (ex. art. 21 R OAD FCT, 30 et 36 al. 1 R FSA/FSN). Il n'est pas précisé si l'identification doit avoir lieu en dehors de ces cas et/ou quelle forme elle doit prendre. Le Règlement OAD FCT fait référence au formulaire A (art. 21), d'autres à une déclaration dont le contenu est précisé (art. 32 R FSA/FSN, 4.4. R Fiduciaire). En outre, il n'existe pas d'obligation systématique de mettre en œuvre des mesures raisonnables pour vérifier le statut d'ayants droit économiques des personnes désignées. L'intermédiaire ne peut commencer à exécuter les transactions avant d'avoir mené l'ensemble des diligences requises (ex. art. 35 R OAD FCT, 3.7 R Fiduciaire). S'il ne peut obtenir les informations requises, il doit rompre la relation (art. 39 al. 1 R FSA/FSN, 3.7 R Fiduciaire).

**Critère 22.2** – - Tous les intermédiaires financiers visés à l'art. 2 LBA, y compris les négociants (art. 8a LBA et art. 21 OBA), les affiliés des OAR et les casinos, sont soumis aux exigences de la LBA en matière de conservation des documents (cf. R. 11).

**Critère 22.3** – Les défaillances du dispositif mis en place par la LBA se reflètent dans les mesures applicables au secteur non financier (cf. R. 12).

**Critère 22.4** – La LMJ interdit l'exploitation de casinos en ligne (art. 5 LMJ). Des mesures sont prévues par certains OAR pour que les risques de BC/FT liés aux nouvelles technologies soient pris en compte (§3 al. 2 let. f R Polyreg, art. 76 R VQF, 53 al. 2 R FSA/FSN, art. 16 al. 2 R OAD FCT, 5.3.2. R. Fiduciaire), dans certains cas avant l'utilisation de ces technologies (art. 76 R VQF, 16 al. 2 R OAD

FCT, D1 R OAR CFF), et que des mesures appropriées pour gérer ces risques soient prévues (§3 al. 2 let. f R Polyreg, art. 76 R VQF, art. 16 al. 2 R OAD FCT, D1 R OAR CFF, 5.3.2. R Fiduciaire).

**Critère 22.5**– Lorsqu'un casino recourt à un tiers pour l'exécution des mesures de vigilance, il conserve la responsabilité finale de ces obligations (art. 14 al. 3 OBA-CFMJ) dans les conditions requises par le critère (art. 14 al. 1 et 2 OBA-CFMJ), mais il n'existe pas de mesures réglementaires correspondant au critère 17.2. Les Règlements OAR prévoient aussi des mesures de délégation à des tiers, dans les conditions du c. 17.1. (ex. §38 et 39 R Polyreg, art. 46 à 48 R FSA/FSN, 46 et 46 R OAD FCT, 80 R VQF, 6.2. R Fiduciaire, Directive 10 ARIF, B6 R OAR CFF). Les exigences sont cependant insuffisantes concernant notamment l'absence de prise en compte du niveau de risque lié au pays où le tiers est établi. Concernant les négociants, le principe du recours à des tiers et de la responsabilité du négociant est posé (art. 16 OBA).

#### *Pondération et conclusion :*

La conclusion quant au niveau de conformité de la R. 22 tient compte du fait qu'un certain nombre d'activités visées par les Recommandations ne sont pas couvertes par la LBA, ainsi que des lacunes constatées pour les R. 10, 12, 15 et 17. Les exigences relatives à la vigilance à l'égard de la clientèle sont essentielles (R. 10) et les lacunes constatées à ce titre pèsent sur la notation.

**La Suisse est partiellement conforme à la R. 22.**

#### ***Recommandation 23 – Entreprises et professions non financières désignées : Autres mesures***

La Suisse a été notée partiellement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 950 et s.), essentiellement du fait de l'absence d'assujettissement à la LBA d'un certain nombre d'activités et de professions non financières visées par le GAFI, et des insuffisances du cadre général défini pour les obligations de LBC/FT qui se répercutent sur les exigences applicables aux EPNFD.

**Critère 23.1** –<sup>188</sup> L'obligation de déclaration des opérations suspectes est posée par la LBA (art. 9) et s'impose donc à tous les intermédiaires financiers, aux casinos, ainsi qu'aux négociants (art. 9 al. 1<sup>bis</sup>), avec la limite identifiée à la R. 20. Les OAR ont aussi l'obligation de déclarer les opérations suspectes de leurs affiliés, dans l'hypothèse où ceux-ci n'auraient pas satisfait à leur obligation (art. 27 al. 4 LBA), de la même manière que la FINMA et la CFMJ (art. 16 al. 1 LBA) et les organes de révision des négociants (art. 15 al. 5 LBA). (a) Lorsqu'ils effectuent des opérations financières, les avocats et notaires sont soumis aux dispositions relatives aux communications de soupçons. (b) Les négociants en métaux précieux sont soumis au régime général de la LBA en tant qu'« intermédiaires financiers » (art. 2 al. 3 let. c LBA) et donc à l'obligation de communiquer en relation avec l'ensemble de leurs transactions. Les négociants en pierres précieuses sont soumis à un régime spécifique de LBA concernant les versements reçus en espèce pour des montants supérieurs à 100 000 CHF, seuil supérieur à celui posé par le GAFI (cf. c. 22.1 (c), et à ce titre seulement ils ont l'obligation de déclarer les opérations suspectes (art. 9 al. 1<sup>bis</sup> let. a à c LBA). Cette obligation ne s'étend toutefois pas aux cas

<sup>188</sup> Les défaillances relatives au champ d'application des mesures préventives sont reflétées dans la notation finale de la Recommandation, mais pèsent également sur chacun des critères individuels.

où ils soupçonnent un lien avec le financement du terrorisme. (c) Les prestataires de services aux sociétés et *trusts* sont soumis au régime général de la LBA en tant qu'« intermédiaires financiers » (art. 2 al. 3 LBA) et donc à l'obligation de communiquer en relation avec l'ensemble de leurs transactions assujetties à la LBA.

**Critère 23.2** – La LBA impose d'avoir un personnel formé à la LBC/FT et de veiller à ce que des contrôles soient effectués (art. 8). Ces mesures sont applicables à tous les intermédiaires financiers visés à l'art. 2. Pour les intermédiaires soumis à la réglementation LBA de la FINMA en tant qu'IFDS, se reporter aux développements du c. 18.1.

Pour les casinos, des dispositifs de contrôle de la conformité doivent être en place (art. 17 OBA-CFMJ) et tous les OAR prévoient la mise en place d'un service spécialisé de LBC/FT. Un certain nombre permettent, pour tenir compte de la petite taille de l'affilié de mettre en place une organisation spécifique de ce service et de ses responsabilités, les Règlements fixant les éléments qui doivent au minimum figurer dans le programme LBC/FT (§41 al. 4 et 5 R Polyreg). Des mesures de contrôle interne sont exigées pour les casinos (art. 19 OBA-CFMJ) et par certains OAR, pour leurs affiliés à partir d'une certaine taille, avec des exigences minimum (ex. §41 al. 5 R Polyreg, art. 59 R FSA/FSN, 39 R ARIF). Concernant le personnel, il existe des exigences particulières d'intégrité (ex. art. 5 al. 2 let. a OLMJ à la demande de la CFMJ, art. 41 R ARIF), et des obligations sont posées en matière de formation continue liée à la LBC/FT (ex. art. 18 OBA-CFMJ, §60 R Polyreg, art. 55 à 57 R FSA/FSN). Des insuffisances sont cependant notées concernant les procédures de sélection du personnel et la fonction d'audit indépendante (cf. c. 18.1) même si des exigences similaires à celles attendues des institutions financières ne peuvent être appliquées aux EPNFD de plus petite taille.

**Critère 23.3** – Pour les intermédiaires soumis à la réglementation LBA de la FINMA en tant qu'IFDS, se reporter aux développements de la R. 19. Les casinos et les affiliés aux OAR sont tenus d'appliquer des mesures renforcées en cas de risques accrus (art. 6 al. 2 let. c LBA). Le Règlement de l'OAD FCT fait référence aux relations présentant des liens avec les pays listés par le GAFI au titre des critères de risques accrus (art. 41 al. 1 let. e) et les Règlements OAR CFF et Fiduciaire les citent comme indices de blanchiment (point 2.3 Annexe). Par ailleurs, et de manière plus générale, le siège ou domicile du client et de ses ayants droit économiques et leur nationalité, ainsi que le lieu d'activité ou le pays de provenance ou de destination des virements auxquels le client est partie sont des critères permettant de déterminer des transactions à risques accrus qui appellent des vigilances renforcées sans qu'il soit toutefois fait référence aux pays listés par le GAFI (ex. art. 9 OBA-CFMJ, §32 R Polyreg, art. 41 al. 2 R FSA/FSN). Les OAR Polyreg, OAD FCT et ARIF assurent la diffusion des avertissements GAFI auprès de leurs affiliés<sup>189</sup>. L'OAR FSA/FSN fait un renvoi aux publications de la FINMA<sup>190</sup>.

**Critère 23.4** – Les principes de la protection des personnes à l'origine des déclarations d'opérations suspectes à l'égard de poursuites éventuelles, et d'interdiction de communiquer sur le fait d'une déclaration a été effectuée, sont posés par la LBA (art. 10a et 11). Ils s'appliquent donc à tous les

<sup>189</sup> [www.polyreg.ch/f/sanktionslisten/fatf.html](http://www.polyreg.ch/f/sanktionslisten/fatf.html); [www.arif.ch/Legislation.htm](http://www.arif.ch/Legislation.htm), mais lien non actualisé

<sup>190</sup> [www.sro-sav-snv.ch/fr/finma-fr](http://www.sro-sav-snv.ch/fr/finma-fr)

intermédiaires financiers visés à l'art. 2, avec les limites identifiées au titre de la R. 21. Une disposition spécifique est également prévue pour l'interdiction d'informer des négociants (art. 10a al. 5 LBA).

*Pondération et conclusion :*

La conclusion quant au niveau de conformité de la R. 23 tient compte du fait qu'un certain nombre d'activités visées par les Recommandations ne sont pas couvertes par la LBA, ainsi que des lacunes constatées pour les R. 18, 19, 20 et 21. Par ailleurs, il convient de tenir compte de la dimension de certaines des structures impliquées pour apprécier l'ajustement des exigences réglementaires, et de la taille de leur activité pour relativiser le poids de certaines des lacunes constatées.

**La Suisse est partiellement conforme à la R. 23.**

***Recommandation 24 – Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales***

La Suisse a été notée non conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation, du fait notamment d'un manque de transparence des sociétés anonymes, en particulier celles ayant émis des actions au porteur, et de certaines fondations (para. 1012 et s.). La loi du 12 décembre 2014 introduit des mesures sur ces aspects. La nouvelle Recommandation du GAFI, et la Note Interprétative qui l'accompagne, contiennent des exigences plus détaillées, en particulier quant aux informations à collecter sur les bénéficiaires effectifs.

**Critère 24.1** – Des mécanismes identifiant et décrivant les informations élémentaires et sur les ayants droit économiques<sup>191</sup> des personnes morales existent et sont mises à la disposition du public (ex. [portail PME](#), [fondations](#) ou [www.zefix.ch](#)).

**Critère 24.2** – Le Rapport d'évaluation nationale des risques publié par la Suisse en juin 2015 s'intéresse à l'implication de personnes morales comme facteur de risque de BC/FT. L'exposition au risque des différentes catégories de personnes morales créées en Suisse n'est toutefois pas examinée de manière systématique ni de façon suffisamment précise en terme de facteurs de risque spécifiques, en particulier pour les catégories de personnes morales les plus exposées.

**Critère 24.3** – Le droit suisse impose aux fondateurs de sociétés l'obligation de les inscrire au registre du commerce, formalité qui permet aux sociétés d'acquérir la personnalité juridique (art. 52 CC et dispositions spécifiques pour les différents types de sociétés : art. 643 (société anonyme, SA), 764 (société en commandite par actions), 779 (société à responsabilité limitée, SARL) et 838 (société coopérative, SC) CO, 37 LPCC (société d'investissement à capital variable, SICAV)<sup>192</sup>. Les indications requises par le critère font partie des informations qui doivent figurer au registre (art. 41, 45, 68, 73,

<sup>191</sup> Terme équivalent à « bénéficiaire effectif », voir c. 10.5

<sup>192</sup> Les SA et les SARL représentent plus de 90% des personnes morales inscrites au registre du commerce en Suisse. La 3<sup>e</sup> forme de société représentée est la société coopérative. En comparaison, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, seules 9 sociétés en commandite par actions et 10 SICAV étaient inscrites. La suite de l'analyse se concentre donc essentiellement sur les SA, les SARL, et dans une certaine mesure les sociétés coopératives, en tant que formes de sociétés les plus répandues. Les règles et les principes énoncés s'appliquent également aux sociétés en commandite par actions et aux SICAV.

87, 99, 101, 104 ORC), et ces informations sont accessibles au public (art. 930 CO). Les fondations sont également soumises à une obligation d'enregistrement au registre du commerce (art. 52 al. 2 et 80 à 89 CC). Les fondations de famille et les fondations ecclésiastiques existantes ont toutefois jusqu'à 2021 pour procéder à cet enregistrement (Titre final art. 6b al. 2<sup>bis</sup> CC) (cf. c. 8.3).

**Critère 24.4** – Il existe une obligation de conservation des informations figurant au registre du commerce (art. 166 ORC). Les sociétés sont tenues de tenir en Suisse un registre de leurs actionnaires (SA) ou de leurs membres (SARL et SC) contenant les mentions requises par le critère (art. 686, 697l, 747, 790, 837 CO), y compris le nombre et les catégories d'actions détenues. Les actions au porteur des SA doivent être signalées comme telles (cf. c. 24.11) et le registre et la liste doivent être accessibles à tout moment en Suisse (art. 697l al. 5 CO). La fondation ne possède pas de membres qui pourraient être inscrits sur un registre.

**Critère 24.5** – Seules la constitution des SA et des SARL, la modification de leurs statuts et leur dissolution requièrent un acte authentique, donc l'intervention d'un notaire chargé de vérifier l'identité des intervenants et les conditions formelles de l'acte (art. 629, 631, 647, 736, 777, 780, 821 CO). La création et la modification des fondations se fait également par acte authentique (art. 81 CC). Le notaire qui, intentionnellement ou par négligence, fait de fausses constatations dans un acte authentique, commet une infraction pénale (art. 317 CP). En cas de manquements à ses obligations, il s'expose à des sanctions disciplinaires et engage sa responsabilité civile. L'officier du registre du commerce vérifie la véracité des faits inscrits (art. 26 ORC) et les conditions formelles et matérielles de l'acte (art. 15 al. 2, 28 ORC et 940 CO), en particulier à travers la vérification de l'identité des personnes physiques inscrites et des personnes morales (art. 24 et 24a ORC). Toute modification de faits figurant sur le registre du commerce doit être inscrite (art. 937 CO), sans qu'une condition de délai soit posée. L'inscription de certains faits au registre du commerce (ex. constitution, modification des statuts) entraîne des effets juridiques (par ex. l'opposabilité de ces faits) pour les personnes morales et pour les tiers (art. 933, 942 CO et 9 CC). Selon les autorités suisses, ceci conduit *de facto* les personnes morales à maintenir les informations exactes et à jour. Les autorités ont également la faculté d'agir lorsqu'une inscription ne correspond pas ou plus à la réalité (art. 152 ORC), ce qui peut conduire à la liquidation de la personne morale (art. 731b, 941a CO, 83d CC). Pour ce qui concerne les actionnaires et associés, ils sont tenus de s'identifier lors de leur inscription dans un registre ou dans une liste et de communiquer toute modification des faits inscrits les concernant (art. 686 et 697i CO).

**Critère 24.6** – Plusieurs sources permettent d'avoir accès aux informations sur les ayants droit économiques des sociétés : les SA et les SARL doivent tenir une liste de leurs ayants droit économiques, qui doit être accessible à tout moment en Suisse (art. 697l et 790a al. 3 CO). Pour les actions au porteur, la liste peut être tenue par un intermédiaire financier (art. 697k CO). Lorsque les actions sont émises sous forme de titres intermédiés, les informations sur les ayants droit économiques sont disponibles auprès des dépositaires. S'il y a plusieurs dépositaires, le flux d'information est notamment assuré par l'art. 23a LTI. Concernant les sociétés cotées en bourse, les informations relatives aux participations sont disponibles publiquement et à tout moment (art. 120 à 124 LIMF en relation avec les art. 24 à 26 OIMF-FINMA). Les informations sur les ayants droit économiques obtenues par les intermédiaires financiers au titre de leur obligation de vigilance peuvent aussi être utilisées, en particulier pour les fondations (art. 4 LBA), cf. c. 10.10 et 10.11.

**Critère 24.7** – Lorsque l’information sur les ayants droit économiques est détenue par la société, les informations doivent être tenues à jour, puisque tous les détenteurs d’actions, aussi bien nominatives qu’au porteur, ou de parts sociales dont la participation atteint ou franchit le seuil de 25 % du capital ou des voix doivent annoncer à la société, dans un délai d’un mois à compter de l’acquisition, le nom de la personne physique qui est l’ayant droit économique des actions ou des parts sociales et communiquer toute modification concernant celui-ci (art. 697j et 790a CO). De plus, toute modification des informations d’identification de l’ayant droit économique (prénom, nom, adresse) doit être annoncée à la société (art. 697j al. 2 et 790a al. 2 CO). Pour les informations détenues par les intermédiaires financiers, cf. c. 10.5 et les lacunes tenant à l’absence de vérification systématique des déclarations sur les ayants droit économiques, ainsi que c. 10.7 et les lacunes tenant à l’absence d’obligation de mise à jour continue des informations sur le client.

**Critère 24.8** – Les SA, SARL et SC doivent être représentées par des personnes -administrateur, directeur ou gérant- domiciliées en Suisse (art. 718 al. 4, 814 al. 3, 898 al. 2 CO). Les actions au porteur émises sous forme de titres intermédiés doivent être déposées ou inscrites auprès d’un dépositaire en Suisse (art. 697i al. 4 CO). Ces personnes sont tenues de communiquer des informations aux autorités compétentes en vertu des règles générales du droit administratif et pénal (par ex. art. 241 ou 251 CPP), dans le cadre des procédures applicables. Les fondations sont tenues de coopérer avec l’Autorité de surveillance des fondations (ASF) ce qui comprend la communication d’informations sur les bénéficiaires effectifs (art. 84 et 88 CC) (cf. R. 8).

**Critère 24.9** – Les livres des SA dissoutes doivent être conservés pendant 10 ans (art. 747 CO), ce qui devrait inclure la liste des ayants droit économiques. Cette mesure est applicable par analogie aux SARL (art. 790a al. 3 et 697l CO). Les informations relatives aux fondations sont conservées par l’ASF pendant une durée indéterminée. En cas de dissolution, les livres des fondations sont gardés entre 3 et 5 ans selon les règles des archives fédérales, et transmis ensuite aux archives. Les intermédiaires financiers ont l’obligation de conserver les documents relatifs aux relations d’affaires pendant 10 ans, ce qui devrait inclure la liste des ayants droit économiques (cf. R. 11).

**Critère 24.10** – Les informations du registre du commerce sont publiques (art. 10 ORC, [www.zefix.com](http://www.zefix.com)) et les pièces justificatives peuvent être mises à disposition des autorités judiciaires et de surveillance des banques et des marchés financiers (art. 167 ORC). Les autorités de poursuite pénale (ministères publics fédéral et cantonaux, police), le Département fédéral des finances (SG-DFF)<sup>193</sup>, la CRF (MROS), les autorités de contrôle des assujettis à la LBA (FINMA, OAR et CFM) disposent des pouvoirs nécessaires pour accéder aux informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs (en particulier art. 29 LFINMA, 11a LBA, 244, 246 et 263 et s. CPP, 37 et 45 et s. DPA). Les autorités suisses indiquent que ces informations peuvent être obtenues à tout moment et dans un délai raisonnable. Toutefois il existe des réserves sur le caractère exact et à jour des informations disponibles (c. 24.5).

**Critère 24.11** – Des mécanismes permettent d’identifier les détenteurs d’actions au porteur des SA (seules personnes morales en mesure d’émettre de tels titres en Suisse), avec des obligations d’annonce de l’identité de l’acquéreur de ces actions à la société par l’acquéreur (art. 697i CO) ou via

<sup>193</sup> Dans sa fonction d’autorité de poursuite pénale attribuée par la LFINMA.

un intermédiaire financier (art. 697k CO), et de tenue de liste par la société des détenteurs de ces actions (art. 697l CO). La conversion de ces actions en actions nominatives est aussi facilitée (art. 704a CO). Les règles de publicité applicables aux SA cotées en bourse s'appliquent aussi aux actions au porteur (cf. c. 24.6). L'institution du « bon de souscription d'actions au porteur » est inconnue en droit suisse.

**Critère 24.12** – La Suisse ne connaît pas l'institution du « nominee ». Par ailleurs, les propriétaires des actions doivent être inscrits dans le registre des actions nominatives ou dans la liste des détenteurs d'actions au porteur tenus par la société. Il n'est pas possible d'y faire inscrire un représentant et seules les personnes enregistrées auprès de la société peuvent exercer les droits attachés aux actions (art. 686 al. 4 et 697m CO). En outre, un actionnaire ne peut se faire représenter pour l'exercice de ses droits d'actionnaires que sur la base d'une procuration écrite dûment signée par l'actionnaire et mentionnant l'identité du représentant et les actions représentées (art. 689 s CO), informations consignées dans le procès-verbal de l'assemblée (art. 702 CO). Ces mesures garantissent la transparence de la représentation et de la propriété économique des actions. A ces mesures s'ajoutent les règles sur l'annonce des ayants droit économiques des actions auprès de la société (art. 697j CO) (cf. c. 24.6) et sur l'identification du client et de l'ayant droit économique par l'intermédiaire financier (cf. c. 10.4, 10.5 et 10.10).

**Critère 24.13** – Les actionnaires ou associés qui ne respectent pas leur devoir d'annonce d'acquisition d'actions au porteur et des ayants droit économiques sont privés par la loi des droits sociaux et patrimoniaux liés à leurs actions (art. 697m CO). S'ils exercent malgré tout ces droits (participation aux assemblées générales, perception de dividendes) les personnes concernées (sociétés, administrateurs, actionnaires/associés) s'exposent à d'importantes conséquences civiles (annulation des décisions de l'assemblée générale, action en restitution des dividendes versés indûment, responsabilité des administrateurs, etc.). En revanche, des sanctions pénales ou administratives ne sont pas prévues dans le cas où le détenteur de parts n'a pas déclaré son acquisition, ou son statut d'ayant droit économique, ou s'il a omis de le faire dans les délais. Les administrateurs et gestionnaires, réviseurs ou liquidateurs répondent envers la société en cas de manquement intentionnel ou par négligence à leurs devoirs (art. 754, 755, 827 et 916 CO). Ils encourent en outre des sanctions pénales en cas de versement indu de dividende à des actionnaires ou associés ayant manqué à leurs devoirs d'annonce (gestion déloyale, art. 158 CP). Le non-respect d'inscription au registre du commerce constitue une infraction pénale, poursuivie d'office et punie d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire (art. 153 CP, 326ter CP, 23 de la loi fédérale contre la concurrence déloyale). Sur le plan administratif, le non-respect des obligations d'inscription au registre du commerce donne lieu à des procédures d'office, qui peuvent conduire à la liquidation de la société (art. 941 et 941a CO et 152 ss ORC). Des amendes administratives, d'un montant compris entre 10 et 500 CHF viennent compléter ces mécanismes (art. 943 CO). Des peines de privation de liberté (max. 3 ans) sont également prévues pour fausses déclarations ou omissions (art. 153 CP). La communication de fausses informations par les personnes tenues à un devoir de transparence (actionnaire vis-à-vis de la société, ou société vis-à-vis du registre du commerce ou des intermédiaires financiers) est également constitutive d'infraction pénale, notamment de faux dans les titres (art. 251 CP) et d'obtention frauduleuse d'une constatation fautive (art. 253 CP), infractions toutes deux poursuivies d'office et punies d'une peine privative de

liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. En outre, lorsqu'un intermédiaire financier commence ou maintient une relation d'affaires avec une société ou un actionnaire, il doit respecter les devoirs de diligence découlant des art. 3 et s. LBA. S'il viole ses devoirs, il s'expose aux conséquences prévues par le droit de la surveillance, avec les limites notées à la R. 35. L'échelle de sanctions applicables inclut un certain nombre de mesures sévères qui touchent la personne morale elle-même (ex. obligation de rembourser les dividendes versés indûment) ou ses administrateurs/gérants (ex. actions en responsabilité des administrateurs, gestionnaires et actionnaires, peines privatives de liberté ou pécuniaires). Ces manquements impliquent le plus souvent une faute intentionnelle. Dans les situations où cette faute sanctionnée par une décision pénale ne s'applique pas et où aucune procédure n'est introduite au plan civil, les sanctions peuvent consister en des amendes administratives d'un montant relativement bas, qui paraissent insuffisantes. Le dispositif de sanctions de nature administrative ne semble dès lors pas proportionné.

**Critère 24.14** – (a) Le registre du commerce contient des informations élémentaires librement accessibles ([www.zefix.com](http://www.zefix.com) en trois langues). (b) et (c) Le MROS peut transmettre à ses homologues étrangers toutes les informations dont il dispose, y compris sur les actionnaires et les bénéficiaires effectifs (art. 30 LBA). Les autorités de poursuite pénale (ministères publics fédéral et cantonaux, police) et le Département fédéral des finances (SG-DFF) peuvent procéder à des échanges dans le cadre d'une procédure pénale lancée à l'étranger ou d'une transmission spontanée d'informations (art. 67a EIMP). La FINMA et la CFMJ peuvent transmettre des informations non publiques dans le respect des principes de confidentialité et de spécialité (cf. c. 40.7). En revanche, si ces informations concernent des clients d'intermédiaires financiers, la procédure « client » applicable -mise en œuvre dans un nombre limité de cas suite à l'introduction de l'art. 42a al. 4 LFINMA- peut prolonger les délais de réponse ce qui pèse sur le caractère rapide de la coopération attendue (cf. c. 40.1). Pour les fondations, l'ASF n'est pas une « autorité compétente » mais peut être requise de transmettre aux autorités compétentes suisses des informations relatives à ses activités de surveillance pour transmission à des autorités étrangères.

**Critère 24.15** – Les autorités suisses contrôlent la qualité de l'assistance qu'elles reçoivent d'autres pays concernant des informations élémentaires ou sur les bénéficiaires effectifs. La FINMA évalue toutes les réponses reçues à des demandes d'assistance administratives internationales. La Suisse participe aussi tous les ans à une évaluation initiée par le Secrétariat général de IOSCO relative à la qualité de l'assistance administrative internationale donnée et reçue par les pays membres. L'OFJ tient aussi un guide de l'entraide internationale obtenue par la Suisse qui permet d'apprécier la qualité de l'entraide fournie.



*Pondération et conclusion :*

Les exigences relatives à la transparence des personnes morales et de leurs bénéficiaires effectifs jouent un rôle essentiel dans le dispositif suisse de LBC/FT du fait notamment de l'implication fréquente de montages complexes de sociétés dans les faits constatés de BC/FT. Il existe une défaillance concernant l'absence d'évaluation des risques d'abus des personnes morales créées en Suisse à des fins de BC/FT.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 24.**

**Recommandation 25 - Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques**

Lors de la 3<sup>e</sup> évaluation, la R. 34 a été jugée non applicable, le droit positif suisse ne connaissant pas l'institution du *trust* (para 1030 et s). En 2007, la Suisse a ratifié la Convention de La Haye sur les *trusts*, qui permet la reconnaissance de *trusts* étrangers en Suisse, sur le plan du droit civil. La Recommandation révisée (R. 25) est applicable aux pays ne connaissant pas le *trust*, tels que la Suisse.

Les *trustees* qui gèrent des *trusts* en Suisse sont considérés comme des intermédiaires financiers en leur qualité « *d'organe de sociétés de domicile* » (art. 6 al. 1 let. d OBA) dès lors qu'ils pratiquent la gestion de fortune, effectuent des placements en tant que conseiller ou conservent ou gèrent des valeurs mobilières pour le compte du *trust*, à titre professionnel (art. 2 al. 3 LBA). Le protecteur du *trust* peut également être considéré comme intermédiaire financier selon les pouvoirs qui lui sont conférés. Il n'existe pas en Suisse d'autres types de constructions juridiques similaires, le contrat de fiducie étant une relation bilatérale régie par les règles du contrat de mandat et caractérisée par l'absence de constitution d'un patrimoine distinct.<sup>194</sup>

**Critère 25.1** – (a) et (b) non applicables car il n'existe pas de *trust* régi par le droit suisse. (c) Le *trustee*, qui gère le *trust* depuis la Suisse sans que les actifs y soient localisés, est un intermédiaire financier. En tant que tel, il doit obtenir des informations sur l'identification de son client le *trust* au moment de nouer la relation d'affaires (art. 64 OBA-FINMA qui vise notamment les informations relatives au fondateur, *trustee*, protecteur, bénéficiaires nommément désignés ou catégories de bénéficiaires, personnes qui donnent les instructions au *trust* ou au *trustee* et sont habilitées à révoquer le *trust* le cas échéant). Par ailleurs, on considère que tous les *trusts* entretiennent des relations bancaires et le *trustee* doit donc communiquer à la banque les informations visées par le critère au moyen d'un formulaire spécifique (« formulaire T ») (art. 41 CDB 16). Les informations sont communiquées par le *trustee* « *au meilleur de sa connaissance* » et il s'engage à transmettre tout changement de ces informations à la banque. La LBA fait obligation aux intermédiaires financiers de conserver pendant 10 ans après la fin de la relation d'affaires les documents qui s'y rapportent (art. 7).

**Critère 25.2** – Le *trustee* est tenu d'effectuer des vérifications sur les éléments d'identification reçus (art. 3 al. 1 LBA). Les informations exigibles dans le formulaire T doivent être mises à jour

<sup>194</sup> Cf. Chapitre 7, RI 5

« *immédiatement* » par le *trustee* lorsqu'un changement intervient. Des sanctions pénales sont prévues à l'encontre du client si le manquement à cette obligation constitue une fausse déclaration (art. 251 CP). Par ailleurs, les circonstances dans lesquelles l'intermédiaire financier a l'obligation de renouveler la vérification de l'identité de son client et de ses ayants droit économiques sont limitées (art. 69 OBA-FINMA, art. 46 CDB 16, §26 R Polyreg, art. 28 R ASG, cf. c. 10.2 et 10.5) et il y a lieu de relever l'absence d'obligation générale de vérifier régulièrement la mise à jour de ces éléments (c. 10.7).

**Critère 25.3** – Les *trustees* sont tenus de s'identifier en tant que tel vis-à-vis du cocontractant, si celui-ci est également un intermédiaire financier (art. 64 al. 3 OBA-FINMA, art. 16 al. 3 CDB 16, §24 al. 3 R Polyreg, art. 9 al. 3 R ASG, 25 al. 4 R VQF). Par ailleurs, dans ses relations avec les banques, le *trustee* doit confirmer par écrit qu'il peut établir la relation d'affaires au nom du *trust* (art. 16 al. 3 CDB 16).

**Critère 25.4** – Les *trustees* sont au sens du droit suisse toujours des intermédiaires financiers. Ils ne peuvent pas invoquer le secret professionnel pour refuser de communiquer des informations à leur autorité de contrôle (cf. R. 27), au MROS dans le cadre de la communication d'une déclaration de soupçon (R. 21), ou aux autorités pénales dans le cadre d'une procédure (R. 9 et 31).

**Critère 25.5** – Les autorités compétentes, et en particulier les autorités pénales disposent des pouvoirs nécessaires pour accéder aux informations en relation avec le *trust*, détenues par les *trustees* et les autres parties (cf. R. 9 et 31). Les autorités suisses indiquent que ces informations peuvent être obtenues à tout moment et dans un délai raisonnable.

**Critère 25.6** – La coopération internationale relative aux informations sur les *trusts* et autres constructions juridiques est organisée par les mesures présentées dans le cadre de la R. 40. D'une manière générale, l'assistance administrative octroyée par la FINMA doit l'être avec diligence (art. 42 al. 4 LFINMA). Le possible prolongement de la procédure lorsque les informations à transmettre concernent les clients d'un intermédiaire financier, en application de la procédure client, mise en œuvre dans un nombre limité de cas suite à l'introduction de l'art. 42a al. 4 LFINMA (cf. c. 40.1), pèse sur la possibilité pour la FINMA d'accorder de manière rapide la coopération internationale dans ce domaine.

**Critère 25.7** – Tout *trustee* étant un intermédiaire financier, le régime applicable aux intermédiaires financiers en termes de responsabilité pour le respect des devoirs de diligence et de sanctions en cas de manquement est pleinement applicable. La fourniture intentionnelle d'informations erronées dans le formulaire T est punie au titre de l'art. 251 CP (5 ans d'emprisonnement au plus ou une peine pécuniaire). Les sanctions décrites au titre de la R. 35 sont applicables, avec les réserves notées dans ce cadre.

**Critère 25.8** – En leur qualité d'assujettis à la LBA, les *trustees* sont tenus de fournir à la FINMA les renseignements et les documents nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, et de la renseigner sans délai sur tout fait important susceptible de l'intéresser (art. 29 LFINMA). La fourniture intentionnelle de fausses informations est punie d'une peine privative de liberté de 3 ans au plus ou d'une peine pécuniaire de 1,08 million CHF au plus ; si l'auteur agit par négligence il est puni d'une amende de 250 000 CHF au plus (art. 45 LFINMA).

*Pondération et conclusion :*

Le régime applicable aux *trusts* et autres constructions juridiques en Suisse présente des lacunes concernant en particulier la vérification des informations disponibles.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 25.**

**Recommandation 26 – Réglementation et contrôle des institutions financières**

La Suisse a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 697 et s.). La nouvelle R. 26 renforce le principe de la surveillance et des contrôles suivant une approche fondée sur les risques.

**Critère 26.1** – Les intermédiaires financiers exerçant des activités d'« institutions financières » au sens du GAFI sont réglementés et surveillés au regard de leurs obligations de LBC/FT soit par la FINMA, soit par des OAR (art. 12, 17 et 25 al. 1 et 2 LBA). Les OAR doivent répondre à la définition des « autorités de contrôle » du GAFI en tant qu'organismes non publics (associations de droit privé) : pouvoir général de contrôler leurs affiliés (art. 24 al. 1 let. b et 25 al. 3 let. b LBA) ; sanctions de leurs membres (art. 25 al. 3 let. c LBA) ; contrôles par une autorité compétente, la FINMA (art. 18 al. 1 let. b LBA). Ils doivent en outre être reconnus par la FINMA (art. 24 LBA).

Les intermédiaires financiers peuvent choisir soit de s'affilier à un OAR reconnu, soit d'être soumis directement à la FINMA (art. 12 c LBA, « Intermédiaires financiers directement soumis, IFDS »), à l'exception des banques, distributeurs et représentants de fonds de placement, sociétés d'investissement, institutions d'assurance et négociants en valeurs mobilières qui relèvent de la compétence exclusive de la FINMA (art. 12 let. a LBA). Pour ce qui concerne les assurances, la FINMA a chargé l'OAR-ASA de la surveillance LBC/FT, les contrôles étant effectués par des sociétés d'audit, sur la base de l'art. 24 LFINMA.

La FINMA et les OAR peuvent déléguer l'exercice des contrôles à des sociétés d'audit (art. 24 LFINMA et 24 al.1 let. d LBA). En outre, dans le cas des IFDS, le recours à une société d'audit est imposé par la loi (art. 19a LBA), la FINMA et les OAR demeurant responsables en dernier ressort du contrôle des obligations LBC/FT des intermédiaires financiers en vertu de la LBA.

Chaque OAR doit édicter un règlement qui précise notamment les obligations de diligence requises de ses affiliés (art. 25 LBA).

**Critère 26.2** – Les intermédiaires financiers soumis aux Principes fondamentaux doivent recevoir de la FINMA une autorisation d'exercer leur activité (art. 3 LB, art. 13 LPCC, art. 10 LBVM et art. 3 LSA)<sup>195</sup>. Les autres intermédiaires financiers, y compris les prestataires de services de transmission de fonds ou de valeurs (cf. R. 14) et de change, doivent être affiliés à un OAR ou autorisés par la FINMA (art. 14 al. 1 LBA), qui tient des registres de ces personnes (art. 18a LBA). Il n'existe pas

<sup>195</sup> Il est à noter que la version française des lois mentionnées fait référence à une « autorisation » (LB, LBVM et LPCC) et à un « agrément » (LSA). En revanche les versions italienne et allemande utilisent un terme unique dans les 4 textes, respectivement « autorizzazione » et « Bewilligung ». Il semble donc que les différences dans la version française tiennent à la traduction, et non à une différence de concept.

d'interdiction explicite des banques fictives, mais les conditions d'autorisation des banques permettraient d'exclure ce cas de figure (art. 3 LB et art. 10 OB).

**Critère 26.3** – Des exigences d'honorabilité professionnelle des dirigeants, administrateurs et gérants des banques, des distributeurs et représentants de fonds de placement des sociétés d'investissement, des institutions d'assurance, des négociants en valeurs mobilières et des IFDS sont posées (art. 3 al. 2 LB, art. 10 al. 2 d. LBVM, art. 14 LPCC, art. 14 LSA, art. 14 al. 2 let. c LBA). Les dispositions sectorielles prévoient aussi que les détenteurs d'au moins 10% du capital ou des droits de vote ou d'une participation qualifiée garantissent que leur influence n'est pas susceptible d'être exercée au détriment d'une gestion saine et prudente (art. 4 al. 2 let. f et 46 al. 1 let. b LSA, 14 al. 2 let. c LBA, art. 29 al. 1 LFINMA). Les banques ont une obligation spécifique d'informer la FINMA des changements concernant les dirigeants, administrateurs, gérants et détenteurs de participation qualifiée (art. 3 al. 2 let. c et 3 al. 5 et 6 LB). Les autres intermédiaires financiers, sauf les assurances, sont soumis à une obligation générale de faire approuver tout changement intervenu dans les conditions d'octroi de leur agrément initial (art. 10 al. 3 LBVM et 16 LPCC).

Les OAR édictent des conditions d'affiliation soit dans leurs Statuts, soit dans leur Règlement LBA. Ces conditions requièrent de manière générale que les affiliés, leur direction, administrateurs et collaborateurs et les personnes qui détiennent une participation significative dans leur capital jouissent d'une bonne réputation et offrent toutes garanties d'une gestion irréprochable (ex. Cm 11 let. b R ASSL, art. 4 Statuts ASG, §4 al. 1 R Polyreg, art. 5 R ARIF ; art. 2 al. 1 R OAR G et 4 al. 2 let. a R VQF seulement pour les affiliés et collaborateurs).

**Critère 26.4** – (a) Comme l'indiquent les conclusions du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) mené par le FMI en 2014, la réglementation et le contrôle des institutions financières suivent globalement les Principes fondamentaux, avec un niveau élevé de conformité avec les Principes sur le contrôle bancaire (CBCB) et d'assurance (AICA), et une conformité plus modérée avec les Principes relatifs aux commissions de valeurs (OICV). Le FMI mentionne aussi les progrès faits dans l'application de l'approche fondée sur les risques pour la surveillance (prudentielle) des secteurs de l'assurance et des valeurs mobilières.

Concernant la surveillance consolidée au niveau des groupes financiers qui englobe la LBC/FT, [la réglementation sectorielle la permet, mais ne l'exige pas \(art. 3b LB, 14 LBVM, 2 al. 1 let. d LSA, 18 al. 2 LPCC\)](#).

(b) Pour les intermédiaires financiers non soumis aux Principes fondamentaux, des mesures imposent une réglementation et un contrôle en matière de LBC/FT (art. 12 let. c, 24 al. 1 b. et 25 al. 2 LBA), et un certain nombre d'OAR font référence à une approche fondée sur les risques pour la mise en œuvre des contrôles (ex. ASG, ASA, Polyreg - cf. c. 26.5). Quant aux prestataires de services de transferts de fonds ou de valeurs, ils sont soumis à la surveillance d'un OAR ou de la FINMA (art. 12 let. c LBA) (cf. R. 14).

**Critère 26.5** – Les audits de la FINMA doivent tenir compte des risques que l'assujetti peut faire porter aux marchés financiers (art. 24 al. 2 LFINMA). La FINMA définit pour chaque domaine de surveillance les domaines d'audit, la périodicité des contrôles et leur étendue (art. 3 al. 1 OA-FINMA). Elle établit une stratégie standard minimale pour l'audit de base (Cm 29 Circulaire FINMA 2013/3). Pour le domaine LBC/FT, la stratégie standard d'audit prévoit une revue critique annuelle, et un

audit plus approfondi tous les 3 ans. Un examen annuel intervient sur l'identification des cocontractants et ayants droit économiques, et les relations à risques accrus et les PPE (Annexe « Stratégie d'audit » Circulaire FINMA 2013/3, note de bas de page 3). En outre, sur la base d'une analyse des risques inhérents à l'activité de l'assujetti et de ses risques de contrôle, la fréquence et l'étendue de l'audit de base peuvent être augmentées (Cm 13ss et 30 Circulaire FINMA 2013/3). La FINMA peut également en raison du risque plus élevé de l'assujetti ordonner un audit supplémentaire (art. 4 OA-FINMA), faire appel à un tiers expert pour un audit ponctuel (art. 24 al. 1 let. b, al. 2 et 24a LFINMA) ou procéder elle-même à un contrôle sur place (art. 24 al. 1 et 2 LFINMA). Un certain nombre d'OAR requièrent que les contrôles de LBC/FT tiennent compte des risques, dans une certaine mesure, à la fois pour ce qui est de leur périodicité, de leur étendue et/ou de la sélection de l'échantillon de dossiers clients à examiner (ex. art. 31, 32, 36b. Règlement ASSL relatif à la procédure de contrôle, Annexe B I 3. et II Règlement disciplinaire ASG, art. 3 b. 11, 14, 15 et 22 Règlement de contrôle, d'audit et de sanctions de l'OAR-ASA, §51 al. 3 R Polyreg).

**Critère 26.6** – La FINMA revoit au minimum chaque année l'évaluation du profil de risque BC/FT des intermédiaires financiers (Cm 9 Circ. FINMA 2013/3 et concepts de surveillance de la FINMA en matière LBA). Les règlements des OAR prévoient que sauf événement significatif déclenchant une mise à jour, cette révision a lieu à l'issue de l'examen des résultats des audits dont le cycle est lui-même variable selon les OAR. Or, pour certains OAR (ex. Polyreg, OAR-ASG, OAR-ASA, OAD FCT) l'intervention d'un audit est déterminée par le fait que les deux derniers audits n'ont pas donné lieu à identification d'irrégularités. La révision régulière du profil de risque suppose pourtant que la revue s'applique à un rythme fixé au préalable et stable pour un niveau de risque donné, quelles que soient les circonstances. Or l'application d'un critère basé sur les résultats des contrôles précédents fait dépendre la révision du profil d'éléments sur lesquels l'autorité n'a pas de prise et qui relèvent d'éléments subjectifs.

#### *Pondération et conclusion :*

Les défaillances identifiées pour cette Recommandation touchent essentiellement l'organisation et les procédures de contrôle des OAR, en particulier l'approche basée sur les risques.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 26.**

#### ***Recommandation 27 – Pouvoirs des autorités de contrôle***

La Suisse a été notée partiellement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 729 et s.), du fait des insuffisances constatées dans le dispositif de contrôle des assurances, l'indépendance des organes des OAR, les contrôles menés par les OAR et l'absence de pouvoir des autorités administratives de prononcer des sanctions pécuniaires. Des mesures correctrices ont depuis été prises par la Suisse.

**Critère 27.1** – La LBA reconnaît à la FINMA le pouvoir général de contrôler l'application des obligations de LBC/FT par les intermédiaires financiers dont elle a la responsabilité exclusive (art. 12 let. a), par ceux qui choisissent de lui être directement soumis (art. 12 let. c 2), ainsi que par les OAR (art. 18 al. 1). Ces contrôles sont intégrés dans le contrôle global et prudentiel des intermédiaires financiers. La FINMA peut les effectuer elle-même lorsque cela est nécessaire (art. 23

LB), ou les faire exercer par une société d'audit ou un chargé d'audit (art. 24 LFINMA), y compris dans des établissements d'assujettis situés à l'étranger dont la FINMA assume la surveillance consolidée (art. 43 al. 1 LFINMA). La LBA confie aux OAR la responsabilité du contrôle LBC/FT de ses affiliés, qu'ils peuvent déléguer à une société d'audit (art. 24).

**Critère 27.2** – La notion d'« audit » dans la LFINMA est synonyme d'inspection sur place (Message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur la concentration de la surveillance des entreprises de révision et des sociétés d'audit, art. 24 al. 1 LFINMA). Certains Règlements des OAR mentionnent de manière explicite le pouvoir de faire des inspections sur place (ex. §51 al. 1 R Polyreg).

**Critère 27.3** – Les assujettis, leurs sociétés d'audit et organes de révision ainsi que les personnes et entreprises détenant une participation qualifiée ou prépondérante au sein des assujettis doivent fournir à la FINMA les informations et renseignements nécessaires à l'accomplissement de ses tâches (art. 29 al. 1 LFINMA). Par ailleurs, lorsque la FINMA charge un spécialiste indépendant d'effectuer une enquête dans l'établissement d'un assujetti pour élucider un fait relevant de la surveillance ou pour mettre en œuvre les mesures de surveillance qu'elle a ordonnées, l'assujetti doit lui fournir tous les renseignements et documents nécessaires à l'accomplissement de ses tâches (art. 36 LFINMA). Enfin, les assujettis sont soumis à l'obligation de communiquer les informations et documents nécessaires à leur société d'audit (art. 25 LFINMA). Les autorités suisses indiquent également que l'existence de sanctions pénales ou pécuniaires (art. 45 LFINMA) est à même d'inciter les assujettis à coopérer avec les organes de contrôle. En ce qui concerne les OAR ASSL, ASA et Polyreg, les dispositions relatives aux contrôles imposent que l'assujetti donne accès à l'ensemble des informations et documents nécessaires (ex. art. 51 Règlement sur la procédure de contrôle ASSL, art. 44 Règlement de contrôle, d'audit et de sanctions de l'OAR-ASA, §51 al. 6 R Polyreg).

**Critère 27.4** – La FINMA peut prononcer des sanctions administratives en cas de violation grave du droit de la surveillance (art. 33 à 37 LFINMA), ce qui inclut les violations de la LBA. Ces sanctions incluent le retrait de l'autorisation d'exercer, la reconnaissance, l'agrément ou l'enregistrement d'un assujetti (art. 37 LFINMA). La FINMA n'a pas de compétence pour imposer des sanctions pécuniaires telles que des amendes mais peut par exemple confisquer le gain acquis par le biais d'une violation grave du droit de la surveillance (art. 35 LFINMA).

Les OAR doivent définir des sanctions appropriées dans leur Règlement LBA (art. 25 al. 3 let. c LBA). Les sanctions prévues incluent des amendes, des avertissements et l'exclusion (cf. R. 35).

#### *Pondération et conclusion :*

Des lacunes sont notées sur l'absence de compétence pour la FINMA d'imposer des sanctions pécuniaires de type amende.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 27.**

#### ***Recommandation 28 – Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées***

La Suisse a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 979 et s.). Les nouvelles exigences du GAFI renforcent l'approche fondée sur les risques pour la réglementation et le contrôle.

**Critère 28.1** – (a) Les casinos doivent obtenir une concession de la Confédération pour exercer des activités (art. 106 Constitution et 10 à 13 LMJ). Les jeux de hasard sur Internet sont interdits (art. 5 LMJ) (cf. c. 22.4). (b) Pour l’octroi d’une concession, il doit être établi que le requérant, ses principaux partenaires commerciaux (entendus comme les personnes liées par un contrat ou un intérêt économique important, ou susceptibles d’influencer l’exploitation des jeux, art. 3 OLMJ), ses ayants droit économiques, ainsi que les porteurs de parts et leurs ayants droit économiques jouissent d’une « *bonne réputation* » et offrent des garanties d’une « *activité commerciale irréprochable* », ce qui est vérifié à travers la production d’informations étendues, de nature pénale, fiscale, financière, ou de fortune (art. 12 al. 1 let. a LMJ et 5 OLMJ), relatives à la situation des personnes impliquées (y compris les membres de la direction) qu’elles soient suisses ou étrangères. L’origine licite des fonds doit aussi être assurée (art. 12 al. 1 let. b LMJ). Tout changement intervenant dans ces conditions initiales doit être communiqué à la CFMJ, ainsi que toute modification de participation qui résulterait en une concentration de plus de 5% du capital ou des voix (art. 18 LMJ et 5b et 5c OLMJ). (c) La Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) est l’autorité de contrôle compétente pour la surveillance des casinos, y compris pour ce qui relève de leurs obligations de LBC/FT (art. 12 let. b LBA).

**Critère 28.2** – Les EPNFD autres que les casinos qui sont des intermédiaires financiers au sens de la LBA sont soit soumises à la surveillance directe de la FINMA, soit affiliées à un OAR chargé de les surveiller (art. 12 let. c LBA), dans les conditions décrites au c. 26.1. Par ailleurs, comme décrit au c. 22.1, les « *négociants* » ne font pas partie des « *intermédiaires financiers* » soumis au régime de la LBA dans son intégralité et ne sont en particulier pas soumis à une obligation de surveillance dans les mêmes conditions : ils doivent charger un organe de révision de vérifier le respect de leurs obligations (art. 15 LBA).

Chaque OAR doit édicter un règlement qui précise notamment les obligations de diligence requises de ses affiliés (art 25 LBA).

**Critère 28.3** – Les IFDS sont soumis au dispositif de surveillance LBC/FT défini par la FINMA. Les autres EPNFD sont soumises aux dispositifs de surveillance définis par l’OAR auquel elles sont affiliées.

**Critère 28.4** – (a) Comme indiqué au c. 27.1, la FINMA et les OAR ont un pouvoir général d’effectuer les contrôles LBC/FT des IFDS et des affiliés (art. 12 et 24 LBA), qu’ils peuvent effectuer eux-mêmes ou au travers d’une société d’audit (art. 24 LFINMA et 24 LBA). (b) Pour les IFDS, cf. c. 26. 3. De manière générale, les conditions d’affiliation édictées par les OAR requièrent des affiliés et de leurs collaborateurs qu’ils jouissent d’une bonne réputation dans le cadre de leur activité (ex. art. 4 Statuts VQF et critères d’adhésion, §4 let. b R Polyreg, art. 5 R ARIF, 6 al. 2 R OAD FCT, art. 8 LLCA). Les OAR doivent être informés des changements intervenant dans les données ou informations communiquées lors de l’affiliation (ex. art. 7 al. 2 R VQF, art. 6 R OAD FCT), et dans certains cas doivent approuver ces changements (ex. §52 al. 3 R Polyreg, art. 23 et 24 R ARIF). Il existe des règles organisant le contrôle de l’actionnariat ou des participations pour les affiliés des OAR (ex. §4 let. d R Polyreg, art. 6 al. 2 R OAD FCT, 10 al. 2 LPav Genève). (c) La FINMA dispose de pouvoirs de sanctions, essentiellement administratives, qu’elle peut appliquer aux IFDS pour non-respect des obligations de LBC/FT, cf. c. 27.4 et R. 35. Pour les OAR, la LBA prévoit que le Règlement LBA doit définir des

sanctions appropriées (art. 25 al. 3 let. c LBA). Les défaillances mentionnées au c. 27.4 et à la R. 35 concernant ces sanctions sont aussi applicables au secteur des EPNFD.

**Critère 28.5 – (a) et (b) :** Pour les IFDS, voir c. 26.4 et 5. Les OAR requièrent que les contrôles de LBC/FT tiennent compte, dans une certaine mesure, des risques pour ce qui est de leur périodicité (ex. §51 al. 3 R Polyreg, art. 5 et s. Directive 12B ARIF, 17 al. 2 R FSA/FSN). Certains règlements d'OAR prévoient que l'absence d'irrégularités relevées au cours des deux derniers audits conduit au report du prochain audit dans un délai pouvant aller jusqu'à quatre ans. Au cours de la période intermédiaire, pour les affiliés de certains OAR, des auto-certifications ou audits allégés peuvent intervenir. Certains OAR (ex. ARIF) font une référence limitée aux risques pour la détermination de l'étendue des contrôles.

*Pondération et conclusion :*

Les défaillances identifiées concernant le contrôle des EPNFD touchent l'approche fondée sur les risques et les sanctions.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 28.**

### ***Recommandation 29 – Cellules de renseignements financiers (CRF)***

La Suisse a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 197 et s.). La principale défaillance constatée était liée au fait que la cellule de renseignements financiers n'était pas habilitée à obtenir des entités déclarantes des renseignements complémentaires nécessaires pour exercer correctement ses fonctions.

**Critère 29.1 –** L'article 23 LBA établit le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS - *Money Laundering Reporting Office-Switzerland*) comme cellule de renseignements financiers de la Suisse au sens de la R. 29.

**Critère 29.2 –** Le MROS est chargé de recevoir les déclarations d'opération suspecte (DOS) émises par les intermédiaires financiers en vertu de l'obligation de communiquer prévue à l'article 9 LBA et du droit de communiquer prévu à l'article 305<sup>ter</sup> CP. Par ailleurs, le MROS est chargé de recevoir les DOS émises par d'autres entités en vertu de la LBA, à savoir les négociants (art. 9 al. 1<sup>bis</sup>), les organes de révision de négociants (art. 15 al. 1), la FINMA et la CFMJ (art. 16 al. 1) et les OAR (art. 27 al. 4). La législation suisse ne prévoit pas d'autres types de communications au MROS.

**Critère 29.3 –**

(a) Lorsque l'analyse d'une DOS l'exige, le MROS est autorisé à demander des informations supplémentaires à l'intermédiaire financier auteur de la communication (art. 11a al. 1 LBA) et à tout autre intermédiaire financier qui, selon l'analyse, prend part ou a pris part à la transaction ou relation d'affaires en question (art. 11a al. 2 LBA).

(b) La FINMA, la CFMJ et le MROS peuvent échanger tous les renseignements et documents nécessaires à l'application de la présente loi (art. 29 al. 1 LBA). Plus généralement, le MROS est habilité à demander et obtenir d'autorités fédérales, cantonales et communales les données dont il a besoin pour effectuer les analyses en relation avec la lutte contre le BC, les infractions sous-jacentes



au BC, la criminalité organisée ou le FT (art. 29 al. 2 LBA). Par ailleurs, le MROS dispose d'un accès direct à un large éventail de bases de données étatiques de nature judiciaire, policière et administrative, comme par exemple : les données du registre du commerce suisse ; le registre automatisé des véhicules et des détenteurs de véhicules ; le registre automatisé des autorisations de conduire ; le système de recherches informatisées de police ; le système informatisé de gestion et d'indexation de dossiers et de personnes de fedpol le système informatisé de la PJF ; le casier judiciaire informatisé ; le système de gestion de personnes, de dossiers et d'affaires de l'OFJ (entraide judiciaire internationale en matière pénale) ; le système général d'information et d'analyse (système central sécurisé pour la saisie, le traitement et l'analyse des données du renseignement) ; l'index national de police y compris les systèmes d'information de police des cantons ; le système d'information central sur la migration ; et le système informatisé de gestion interne des affaires et des dossiers de la police.

**Critère 29.4** – S'agissant de l'analyse opérationnelle, l'Ordonnance sur le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (OBCBA) dispose que le MROS est entre autres chargé d'assister les autorités de poursuite pénale dans la répression du BC, des infractions sous-jacentes au BC, de la criminalité organisée et du FT (art. 1 al. 1 let. a), et précise que, pour accomplir ses tâches, le MROS reçoit et analyse des communications de soupçons et procède à des recherches relatives aux faits qui lui ont été communiqués. L'OBCBA prévoit également que le MROS procède à des analyses stratégiques (art. 1 al. 2 let. f).

**Critère 29.5** – Le MROS est chargé d'informer l'autorité de poursuite pénale dans les cas définis à l'art. 23 al. 4 LBA, et peut échanger tous les renseignements et documents nécessaires à l'application de la LBA (art. 29 al. 1). Par ailleurs, le MROS peut, au cas par cas, donner des renseignements aux autorités fédérales, cantonales et communales, pour autant qu'ils soient utilisés exclusivement aux fins de la lutte contre le BC, les infractions sous-jacentes au BC, la criminalité organisée ou le FT (art. 29 al. 2<sup>bis</sup>). La LBA contient une liste non-exhaustive d'informations que le MROS peut communiquer (art. 30 al. 2). Conformément aux principes du Groupe Egmont, l'art. 29 al. 2<sup>ter</sup> LBA précise par ailleurs qu'une information en provenance d'un homologue étranger ne peut être transmise par le MROS aux autorités nationales sans autorisation expresse de l'homologue étranger en question. Les communications entre le MROS et d'autres autorités se font par le biais de canaux de transmission sécurisés.

**Critère 29.6** – Afin de protéger les informations qu'il traite et archive, le MROS a créé une base de données sécurisée (GEWA). L'accès à GEWA est limité aux personnes travaillant au sein du MROS et aux gestionnaires du système, pour les modifications et les aménagements du système (art. 20 OBCBA). Toute transmission de données de GEWA à des tiers est accompagnée par une information relative aux restrictions d'utilisation des données (art. 25 al. 1 OBCBA). Par ailleurs, le MROS a adopté des directives internes concernant la confidentialité des données et organise des formations pour ses employés à ce sujet. L'accès aux bureaux du MROS et à ses archives est limité par un système d'accès électronique à un nombre restreint de personnes. À part les collaborateurs du MROS, seuls quelques collaborateurs de fedpol soumis aux contrôles du DDPS peuvent y avoir accès.

**Critère 29.7** – L'indépendance et l'autonomie opérationnelles du MROS sont le résultat des éléments suivants :

- (a) Bien que le MROS soit une division de l'État-major de fedpol, le lien hiérarchique ne concerne que la partie organisationnelle et non opérationnelle. Les décisions concernant les communications, l'échange d'informations, les formations pour la place financière, etc. sont prises par le chef du MROS ou son suppléant. Le chef du MROS est recruté selon les procédures de fedpol et nommé par le directeur de fedpol sur proposition du directeur suppléant.
- (b) Le MROS est habilité à régler les modalités de la collaboration avec ses homologues étrangers (art. 30 al. 6 LBA), notamment par la voie d'accords lorsque des autorités homologues le requièrent en vertu de leur droit national. Au moment de la visite sur place, le MROS avait conclu des protocoles de coopération avec 10 CRF. Il ressort des textes cités plus haut sous le c. 29.5, en particulier de l'art. 29 LBA, que le MROS peut décider en toute indépendance de coopérer avec d'autres autorités compétentes nationales.
- (c) Les fonctions essentielles du MROS sont définies à l'article 23 de la LBA et sont distinctes des fonctions de fedpol.
- (d) Les ressources du MROS peuvent être ajustées selon la charge de travail, soit en interne en cas de surcharge, soit par une demande auprès du Conseil fédéral si des postes supplémentaires sont nécessaires. Les ressources sont évaluées à l'occasion de toute réforme législative concernant le MROS comme le démontre le message du Conseil fédéral relatif à la loi du 12 décembre 2014.

**Critère 29.8** – Le MROS est membre du Groupe Egmont depuis la création du MROS en 1998.

*Pondération et conclusion :*

Tous les critères applicables sont remplis.

**La Suisse est conforme à la R. 29.**

### ***Recommandation 30 – Responsabilités des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes***

La Suisse a été notée conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 249 et s.).

**Critère 30.1** – Les autorités de poursuite pénale concernant le BC, les infractions sous-jacentes associées et le FT sont la police (art. 15 CPP) et le ministère public (art. 16 CPP). Conformément à l'art. 14 du CPP, la Confédération et les cantons désignent leurs autorités pénales respectives. Ainsi, les autorités pénales responsables à l'échelle de la Confédération sont l'Office fédéral de la police (fedpol) et le Ministère public de la Confédération (MPC). L'article 22 CPP énonce le principe selon lequel les autorités pénales cantonales sont compétentes pour la poursuite et le jugement des infractions prévues par le droit fédéral à moins que la loi attribue expressément la compétence à la Confédération. Ainsi, l'article 23 CPP contient une liste d'infractions, dont certaines infractions sous-jacentes au BC, qui relèvent de la compétence des autorités fédérales. En matière de LBC/FT et de crime organisé, la compétence de principe des autorités cantonales connaît une exception en faveur des autorités fédérales lorsque les actes punissables ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger ou dans plusieurs cantons sans qu'il y ait de prédominance évidente dans l'un d'entre eux (art. 24 CPP).

**Critère 30.2** – Les enquêteurs à l'échelle cantonale et fédérale sont autorisés à mener une enquête financière parallèle dans le cadre de la procédure pénale relative à une infraction sous-jacente au BC. Au besoin, il est possible d'avoir recours à différents enquêteurs dans le cadre d'une même procédure pénale.

**Critère 30.3** – Dans le cadre de leurs investigations, le ministère public et la police ont le devoir d'identifier et dépister les biens soumis à la confiscation ou susceptibles d'y être soumis.

Une fois que des biens soumis à la confiscation ou susceptibles d'y être soumis sont identifiés, le ministère public peut en prononcer le séquestre conformément aux articles 263 ss. CPP. En cas d'urgence, le séquestre peut être ordonné oralement, à condition d'être par la suite confirmé par écrit (art. 263 al. 2 CPP). *Cf. également R. 4 et 38.* L'Administration fédérale des douanes (AFD) dispose également du pouvoir de séquestrer les objets et les valeurs dont la confiscation est probable (art. 104 LD).

**Critère 30.4** – L'AFD et l'Administration fédérale des contributions (AFC) ont des compétences de droit pénal administratif. Dans le domaine de la lutte contre le BC/FT, l'AFD dispose de compétences notamment en matière de contrôle du transport transfrontière d'espèces et de poursuite de certaines infractions douanières constituant des infractions sous-jacentes au BC. L'AFD a le pouvoir de recourir à des mesures nécessaires pour préserver des moyens de preuve (dont le séquestre provisoire) et transmet immédiatement à l'autorité compétente les objets, les valeurs et les moyens de preuve visés. L'AFC est, quant à elle, compétente pour poursuivre certaines infractions sous-jacentes au BC dans la fiscalité indirecte (notamment en matière d'impôt anticipé, de droits de timbre et de TVA interne). Les employés de l'AFC et de l'AFD sont soumis à l'obligation générale de dénoncer aux autorités de poursuite pénale, à leurs supérieurs ou au Contrôle fédéral des finances tous les crimes et délits poursuivis d'office dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalés dans l'exercice de leur fonction (art. 22a al. 1 LPers). Le cas échéant, les enquêtes financières sont ainsi confiées aux autorités de poursuite pénale.

**Critère 30.5** – Il n'existe pas d'autorité spécialisée dans la lutte contre la corruption en Suisse.

#### *Pondération et conclusion :*

Tous les critères applicables sont remplis.

**La Suisse est conforme à la R. 30.**

#### ***Recommandation 31 – Pouvoirs des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes***

La Suisse a été notée conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 262 et s.). Cette Recommandation a été étendue lors de la révision des normes du GAFI en 2012 et exige désormais que les pays disposent, entre autres, de mécanismes pour déterminer en temps opportun si des personnes physiques ou morales détiennent ou contrôlent des comptes.

**Critère 31.1** – Les autorités disposent de pouvoirs adéquats pour accéder aux documents et informations nécessaires aux poursuites pénales. Les autorités disposent notamment du pouvoir d'appliquer les mesures coercitives suivantes :

- (a) la perquisition de documents et enregistrements (art. 246-248 CPP) ;
- (b) la perquisition de locaux (art. 244-245 CPP), ainsi que la fouille de personnes et d'objets (art. 249-250 CPP) ;
- (c) le mandat d'amener ayant pour but de contraindre une personne à comparaître devant l'autorité compétente, notamment pour une audition (art. 207 CPP) ;
- (d) diverses méthodes de saisie et d'obtention de preuves, notamment par le biais du séquestre probatoire (art. 263 ss. CPP), l'analyse ADN (art. 255 ss. CPP) et la saisie de données signalétiques (art. 260 ss. CPP).

**Critère 31.2** – Les autorités pénales disposent de techniques d'enquêtes adaptées aux enquêtes sur le BC, les infractions sous-jacentes associées et le FT, telles que prévues par le critère (art. 246 ss., 269 ss., 280, 285a et 298a CPP). Le droit suisse prévoit également la surveillance des relations entre une banque ou un établissement similaire et un prévenu, dans le but d'élucider des crimes ou des délits (art. 248-285 CPP).

**Critère 31.3** – Le ministère public a la possibilité de procéder à une demande de renseignements auprès d'un ou de plusieurs intermédiaire(s) financier(s) par une ordonnance de production avec obligation de dépôt (art. 265 CPP), afin de déterminer si une personne physique ou morale donnée détient ou contrôle un compte auprès de cet (ces) intermédiaire(s) financier(s). Cependant, cette ordonnance ne peut être délivrée qu'à condition qu'il existe un soupçon ou pour le moins un indice concret que la personne concernée détient ou contrôle un compte auprès de cet établissement. Toutefois, dans l'absence d'un tel indice concret, la Suisse ne dispose pas de mécanismes pour déterminer en temps opportun la disponibilité de comptes courants. Le mécanisme permettant l'identification des biens est le même que pour l'identification de comptes, soit le recours à une ordonnance de production avec obligation de dépôt (art. 265 CPP). Toutefois, la limitation découlant de l'exigence d'un indice concret est compensée par le recours possible à des bases de données (registre foncier, registre du commerce, registre des voitures, etc.).

**Critère 31.4** – Le MROS peut, au cas par cas, donner des renseignements aux autorités fédérales, cantonales et communales, pour autant que, selon le principe de spécialité, ces renseignements soient utilisés exclusivement aux fins de la lutte contre le BC, les infractions sous-jacentes au BC, la criminalité organisée ou le FT (art. 29 al. 2<sup>bis</sup> LBA). Les autorités compétentes peuvent adresser des demandes d'information au MROS sur la base des articles 43 ss CPP dans le cadre de l'entraide judiciaire nationale.

*Pondération et conclusion :*

Les principales exigences de la R. 31 sont remplies, mais certaines lacunes mineures peuvent être constatées, en particulier concernant les nouvelles exigences de la Recommandation.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 31.**

### **Recommandation 32 – Passeurs de fonds**

La Suisse a été notée non-conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 284 et s.), car il avait été considéré que la mise en œuvre des exigences relatives aux passeurs de fonds reposait sur des mécanismes insuffisants et incomplets. Depuis, la Suisse a pris des mesures pour se conformer à cette Recommandation, notamment par l'adoption de l'ordonnance du 11 février 2009 sur le contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide (ci-après l'Ordonnance du 11 février 2009).

Notes de contexte : (1) Le territoire de la Principauté de Liechtenstein est réuni au territoire douanier suisse et en constitue une partie intégrante. Les lois et ordonnances douanières suisses (telles l'Ordonnance du 11 février 2009) s'appliquent dans la Principauté du Liechtenstein et les contrôles à la frontière austro-liechtensteinoise sont effectués par l'Administration fédérale des douanes (AFD) de la Suisse (qui n'effectue pas de contrôles à la frontière entre la Suisse et le Liechtenstein). Cette absence de contrôles repose sur le traité d'union douanière entre les deux pays. Toutefois, en cas de soupçons de BC/FT, la compétence de poursuite relève des autorités liechtensteinoises. (2) Alors que la Suisse fait partie de l'espace Schengen, les grands postes-frontière sont encore occupés en permanence.

**Critère 32.1** – L'Ordonnance du 11 février 2009 a introduit un système de communication pour les transports transfrontaliers d'argent liquide par des personnes assujetties à l'obligation de déclarer selon l'art. 26 LD. La notion d'argent liquide comprend les espèces (billets de banque et pièces de monnaie suisses et étrangers qui sont en circulation en tant que moyens de paiement), et les titres au porteur, actions, obligations, chèques et autres titres similaires transmissibles (art. 2). Les transports transfrontaliers par courrier et fret ne sont pas considérés comme faisant partie du trafic touristique et sont donc soumis à la procédure douanière régissant le trafic commercial. Dans le trafic transfrontalier commercial, toutes les marchandises, y compris l'argent liquide, sont soumises à un système de déclaration. Aucun système de déclaration ou communication n'existe à la frontière entre la Suisse et le Liechtenstein.

**Critère 32.2** – Pour le trafic postal, les marchandises (lettres et paquets) sont soumises à la procédure douanière régissant le trafic commercial. La Poste ainsi que les sociétés de courrier rapide (Fedex, TNT, UPS, DHL, etc.) sont des destinataires agréés (cf. art. 100 ss. de l'Ordonnance sur les douanes, OD). Ils doivent déclarer le contenu des paquets selon les dispositions générales du droit douanier. Toutefois, ils peuvent expédier des marchandises et les recevoir directement à leur domicile ou dans des lieux agréés sans devoir les conduire à un bureau de douane de départ. Ils doivent contrôler sans délai les marchandises présentes dans leurs locaux, en faire un inventaire en vue de leur déclaration à l'importation, et communiquer immédiatement toute irrégularité (cf. art. 111 OD). Toute marchandise est soumise à la vérification au sens de l'article 36 al. 1 LD, de manière intégrale ou par sondage selon les risques inhérents à celle-ci. Les entreprises de transport doivent collaborer à cette vérification (cf. art. 44 al. 2 LD). Une éventuelle vérification douanière additionnelle de l'AFD se déroule à la frontière ou également dans les locaux du destinataire agréé dès l'arrivée de la marchandise dans ceux-ci (cf. art. 110 et 112 OD).

**Critère 32.3** – Pour le transport transfrontalier d'argent liquide, la personne assujettie à l'obligation de renseigner est tenue de fournir à la demande du bureau de douane des renseignements sur l'importation, l'exportation et le transit d'argent liquide d'un montant d'au moins 10 000 CHF [10

130 USD/9134 EUR] ou d'un montant équivalent en monnaie étrangère (art. 3 de l'Ordonnance du 11 février 2009).

**Critère 32.4** – Conformément à l'article 3 al. 1 de l'Ordonnance du 11 février 2009, les autorités douanières sont autorisées à demander et obtenir des informations concernant l'origine et l'utilisation prévue de l'argent liquide transporté si la personne interrogée répond qu'elle transporte plus de CH 10 000 ou l'équivalent en monnaie étrangère, ou en cas de soupçon de BC/FT. Selon la pratique de l'AFD (transposée dans un document de service présenté à l'équipe d'évaluation), un tel soupçon peut notamment être constitué en cas de fausse communication ou de refus de communication. Le bureau de douane est donc autorisé à demander et obtenir les informations concernant l'origine et l'utilisation prévue de l'argent liquide transporté dans de telles situations.

**Critère 32.5** – L'article 5 de l'Ordonnance du 11 février 2009 qualifie d'infraction le fait pour une personne de, premièrement, refuser de fournir des renseignements sur sa personne ou sur l'importation, l'exportation et le transit d'argent liquide d'un montant d'au moins 10 000 CHF ou d'un montant équivalent en monnaie étrangère, ou, deuxièmement, fournir un renseignement erroné. La sanction directement applicable par l'AFD est une amende d'ordre de 5 000 CHF au plus (art. 127 al. 1 LD), quel que soit le montant non-déclaré. Une telle sanction ne semble ni dissuasive ni proportionnée. Selon les autorités suisses, un refus pourrait également, selon les circonstances, être sanctionné sur la base de l'art. 286 CP (« empêchement d'accomplir un acte officiel »), mais les autorités n'ont pas clarifié dans quelle mesure cette sanction peut se substituer à l'amende précitée.

**Critère 32.6** – L'article 95 al. 1<sup>bis</sup> LD oblige l'AFD à soutenir la lutte contre le BC et le FT dans le cadre de ses tâches. L'Ordonnance du 11 février 2009 précise que, « dans certains cas », la Direction générale des douanes transmet des données provenant du système d'information (« RUMACA ») au MROS et aux autorités de police compétentes (art. 8). Cependant, ni la loi, ni l'ordonnance n'énumèrent les cas dans lesquels une telle communication devrait avoir lieu, et il n'est donc pas garanti que tout cas suspect soit systématiquement communiqué au MROS. Il appartient ensuite à la police de signaler au MROS qu'il doit présenter une demande d'assistance administrative à l'AFD. Afin de remédier aux inconvénients de cette procédure, il est prévu de donner aux collaborateurs du MROS un accès direct au système d'information de l'AFD (nouvel art. 110e al. 3 let. a ch. 2 de la LD, pas encore en vigueur au moment de la visite sur place<sup>196</sup>). En l'état du droit en vigueur au moment de la visite, le partage d'informations entre l'AFD et le MROS ne répond pas entièrement aux exigences du critère. Par ailleurs, n'étant pas compétentes pour poursuivre sur territoire liechtensteinois des infractions ne relevant pas du droit pénal douanier, les autorités suisses sont tenues d'informer la police liechtensteinoise lorsqu'elles détectent un incident suspect dans le cadre de leurs contrôles du transport transfrontalier d'argent liquide à la frontière entre la Principauté du Liechtenstein et l'Autriche.

**Critère 32.7** – Au niveau national, la Suisse a mis en place des mécanismes permettant une coordination entre l'AFD, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et toute autre autorité concernée. La coordination s'effectue d'abord sur la base de dispositions générales du droit pénal administratif, notamment concernant la dénonciation d'infractions (art. 19 al. 2 DPA). En application

<sup>196</sup> La disposition en question est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2016, soit après la visite sur place. Elle ne peut par conséquent pas être prise en compte dans la notation (cf. para. 28 de la Méthodologie).

de ces dispositions, l'AFD annonce au SEM toute personne qui se trouve être en statut irrégulier, ainsi que les requérants d'asile qui se trouvent en possession de sommes d'argent importantes sans pouvoir en expliquer l'origine de manière satisfaisante. Cet argent est alors confisqué et remis au SEM conformément à l'art. 87 de la loi sur l'asile (LAsi). La coordination avec les services chargés de l'immigration est en outre assurée par le biais d'un accès mutuel à toutes les bases de données déterminantes ainsi que par des officiers de liaison de l'AFD détaché auprès du SEM. Le partage d'informations entre l'AFD et le MROS connaît actuellement des limites qui devraient être écartées par la révision de la LD.

La collaboration entre la PJF, d'une part, et les organes de surveillance des frontières et les services douaniers, d'autre part, se fonde sur l'art. 4 al. 1 let. c de l'ordonnance du 30 novembre 2001 concernant l'exécution de tâches de police judiciaire au sein de l'Office fédéral de la police. L'AFD détache également des officiers de liaison auprès de fedpol.

**Critère 32.8** – Selon la LD, l'AFD peut prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver les moyens de preuve susceptibles d'être utilisés dans une procédure pénale, notamment par voie de séquestre (art. 104 LD). Ces mesures sont applicables en cas de soupçon de BC/FT ou d'infractions sous-jacentes, ainsi qu'en cas de fausse communication étant donné qu'une telle communication peut constituer un soupçon de BC/FT (*cf. c. 32.4*).

**Critère 32.9** – La communication de données par l'AFD à des autorités étrangères est possible à condition d'être prévue par un traité international. Les principaux textes applicables sont : l'Accord de coopération du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers ; la Convention du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime ; et l'Ordonnance du 8 mars 2013 sur la partie nationale du Système d'information Schengen (N-SIS) et sur le bureau SIRENE (Ordonnance N-SIS). L'Ordonnance du 11 février 2009 prévoit la conservation de données par la Direction générale des douanes, notamment concernant l'identité et l'adresse de la personne assujettie à l'obligation de renseigner et le montant de l'argent liquide (art. 6 et 7). Ces données doivent obligatoirement être introduites dans le système d'informations dans les cas de figure énumérés dans le présent critère.

**Critère 32.10** – L'accès aux informations obtenues par le système de communication est limité aux autorités impliquées dans la LBC/FT afin d'en garantir le bon usage et la confidentialité (art. 4, Annexe A 8 de l'Ordonnance du 4 avril 2007 sur le traitement des données dans l'AFD). Par ailleurs, en l'absence de soupçon de BC/FT, les dispositions précitées ne limitent ni les paiements relatifs aux échanges de biens ou de services entre pays, ni la liberté de circulation des capitaux. Les restrictions prévues en cas de soupçon (notamment le séquestre provisoire) apparaissent proportionnées au but visé, soit la lutte contre le BC/FT. Enfin, l'AFD est soumise au principe de proportionnalité dans la mise en œuvre de son mandat (*cf. art. 5 et 36 de la Constitution fédérale*).

**Critère 32.11** – Si l'argent liquide transporté est en rapport avec une infraction de BC ou de FT, ou avec une infraction sous-jacente, la personne effectuant le transport physique transfrontalier peut être poursuivie sur la base des infractions de BC ou de FT telles qu'analysées sous les R. 3 et 5. Par

ailleurs, l'argent liquide est alors soumis à la confiscation dans la mesure où il constitue le résultat d'une infraction (cf. R. 4).

*Pondération et conclusion :*

Le risque de passeurs de fonds est non négligeable en Suisse compte tenu de la prévalence d'argent en espèces dans l'économie suisse et de la circulation de coupures d'un montant élevé (500 EUR et 1000 CHF). La mise en place en 2009 d'un système de communication visant à contrôler les transports transfrontaliers d'argent liquide doit donc être saluée. Cependant, la conformité du système est compromise par l'absence de sanctions pleinement dissuasives en cas de violation de l'obligation de renseignement, et par des limites à la coopération entre l'AFD et le MROS.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 32.**

***Recommandation 33 – Statistiques***

La Suisse a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation. Les défaillances notées concernaient notamment les statistiques relatives à la confiscation et à l'entraide judiciaire.

**Critère 33.1** – (a) La Suisse tient des statistiques détaillées sur les DOS reçues et disséminées par le MROS, ainsi que sur la suite qui leur est donnée par les autorités pénales (cf. rapports annuels du MROS). (b) Des données concernant les enquêtes, poursuites et condamnations liées au BC/FT sont disponibles à l'échelle de la Confédération et de la quasi-totalité des cantons (cf. par exemple le Rapport sur l'évaluation nationale des risques). En 2013, un effort d'harmonisation des statistiques des autorités de poursuite pénale fédérale et cantonales a été lancé afin de mettre les données existantes en relation. Ces travaux étant en cours, leurs résultats n'ont pu être pris en compte dans le présent rapport. (c) Des données ont été fournies concernant les biens confisqués sur la base du droit interne ou à la demande d'autres pays. Ces données indiquent un certain niveau de confiscation et un nombre non négligeable de remises de valeurs à d'autres pays, mais ne semblent pas avoir été tenues de manière systématique. Par exemple, le montant de biens confisqués sur la base du droit interne n'a été fourni que pour l'année 2014. Cependant, le nouveau système de collecte de statistiques a vocation à renforcer la cohérence et la complétude des statistiques relatives à la confiscation. (d) Des statistiques ont été fournies concernant l'entraide judiciaire ainsi que d'autres demandes internationales de coopération formulées et reçues par le MROS et la FINMA. Cependant, à l'exception des demandes de remise de valeurs et des demandes adressées au MROS, les statistiques ne donnent pas de renseignement sur la suite donnée aux demandes (en particulier l'octroi de la coopération requise).

*Pondération et conclusion :*

La Suisse dispose de certaines statistiques relatives à l'efficacité de son dispositif de LBC/FT, notamment des statistiques détaillées sur les DOS reçues et disséminées. Cependant, les données disponibles sur les poursuites pénales, la confiscation et la coopération internationale présentent des lacunes. Plus généralement, les statistiques présentées ne sont pas systématisées de manière à



permettre l'évaluation de l'efficacité et de l'effectivité du dispositif de LBC/FT. Le nouveau système de collecte de statistiques est de nature à répondre à ces insuffisances à l'avenir.

**La Suisse est partiellement conforme à la R. 33.**

### ***Recommandation 34 – Lignes directrices et retour d'informations***

La Suisse a été notée conforme à ces exigences lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 629 et s.).

**Critère 34.1** – Le MROS a le mandat légal de sensibiliser les intermédiaires financiers aux problèmes du blanchiment d'argent, des infractions préalables au blanchiment d'argent, de la criminalité organisée et du financement du terrorisme (art. 1 al. 1 let. c OBCBA). Le MROS a par ailleurs le mandat d'informer les entités déclarantes de la suite donnée aux DOS reçues (art. 9 al. 1 OBCBA). Le cadre législatif ne précise pas dans quelle mesure ce travail de sensibilisation et de retour d'information doit permettre aux intermédiaires financiers de mieux appliquer les mesures nationales de LBC/FT.

La FINMA peut adopter des circulaires pour préciser les modalités d'application de la LBA (art. 7 al. 1 b. LFINMA). La dernière en lien avec la LBA date de 2015 et concernait le Rapport du GAFI sur le financement du groupe Etat islamique<sup>197</sup>. La FINMA publie aussi chaque année un rapport sur ses décisions d'*enforcement* comprenant la description de décisions en matière LBC/FT. Elle publie en outre un bulletin reprenant en détails des décisions ou jugements importants<sup>198</sup>. Ainsi, par ex., elle a publié dans son bulletin 5/2015 un arrêt important sur le devoir de communication au sens de la LBA<sup>199</sup>. Conformément à ses « Lignes directrices » en matière de communication, la FINMA peut aussi publier des communications de surveillance visant son interprétation du droit des marchés financiers ou comportant des remarques sur certains risques potentiels. Elle a par exemple publié de telles communications en 2010 sur les relations avec l'Iran<sup>200</sup> ou en 2011 sur les *insurance wrappers*<sup>201</sup>. La FINMA organise également des formations/présentations et participe à des séminaires destinés aux assujettis dans le but de les aider à appliquer les mesures LBC/FT et à remplir leurs obligations en matière de DOS. Elle organise en outre une conférence annuelle réunissant les assujettis, les OAR, les sociétés d'audit qui vise à la sensibilisation et à l'information des parties prenantes, avec un atelier sur les risques.

Certains OAR prévoient la possibilité de publier des directives sur la manière concrète dont certaines obligations prévues dans les Règlements doivent être appliquées (§40 al. 2 let. b R Polyreg). Les OAR organisent également des formations/présentations destinées aux assujettis dans le but de les aider

<sup>197</sup> <https://www.finma.ch/fr/news/2015/05/auf-ruf-im-zusammenhang-mit-der-bekaempfung-der-terroristischen-organisation-islamischer-staat/>

<sup>198</sup> <https://www.finma.ch/fr/documentation/selection-de-decisions/>

<sup>199</sup> <https://www.finma.ch/fr/documentation/selection-de-decisions/>, p. 24

<sup>200</sup> <https://www.finma.ch/fr/news/2010/10/aktuell-geschaeftsbeziehungen-iran-20101018>

<sup>201</sup> <https://www.finma.ch/fr/news/2011/01/aktuell-finma-mitteilung-18-2010-20110104>

à appliquer les mesures LBC/FT et à remplir leurs obligations en matière de DOS. La CFMJ publie des circulaires précisant les obligations de LBC/FT<sup>202</sup>.

En matière de lutte contre le FP, le SECO a élaboré des lignes directrices à l'attention des intermédiaires financiers afin de les aider à se conformer à leurs obligations en matière de sanctions financières ciblées.

*Pondération et conclusion :*

Des lignes directrices sont à disposition des assujettis pour les aider à mettre en œuvre la législation LBC/FT, mais les retours d'informations aux assujettis, sur une base collective, qui leur permettraient de mieux remplir leur obligation de déclaration sont insuffisants, en particulier pour les assujettis du secteur non financier.

**La Suisse est en grand partie conforme à la R. 34.**

***Recommandation 35 – Sanctions***

La Suisse a été notée partiellement conforme à ces exigences lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 697 et s.) notamment du fait de l'absence de pouvoir pour les autorités de contrôle d'imposer des sanctions pécuniaires, du manque de proportionnalité des sanctions liées aux infractions aux dispositions de la LBA, et de l'existence d'inégalités de traitement potentielles entre les assujettis au contrôle de l'autorité du secteur financier et des OAR, ainsi que d'un OAR à un autre.

**Critère 35.1 –**

*Sanctions applicables en cas de manquements aux obligations visées par les R. 8-23*

Les sanctions applicables aux manquements aux obligations imposées aux OBNL présentent des limites, voir c. 8.5.

La LBA prévoit des amendes en cas de violation de l'obligation de communiquer (max. 500 000 CHF, et min. 10 000 CHF en cas de récidive, art. 37) et de défaut de désignation d'un organe de révision par les négociants (art. 38). Elle oblige aussi les OAR à définir des sanctions appropriées dans leurs règlements (art. 25 al. 3 c) et à communiquer chaque année à la FINMA une liste des décisions de sanctions rendues vis-à-vis de leurs affiliés (art. 27 al. 3 LBA).

La CDB 16 prévoit des sanctions pour la violation de ses dispositions sous forme d'amende allant jusqu'à 10 millions CHF (art. 64). Elle permet de reconnaître les responsabilités des personnes physiques dans les manquements constatés. Elle prévoit aussi une absence de sanctions pour des cas bénins, lorsque l'objectif de la mesure a été atteint malgré des manquements de nature formelle (art. 63). La CDB 16 constitue une partie intégrante du dispositif réglementaire de LBC/FT applicable à toutes les banques et négociants en valeurs mobilières (renvoi aux art. 35, 40 et 41 de l'OBA-FINMA). Les autorités suisses précisent aussi que les sanctions prévues par la CDB 16 découlent du

<sup>202</sup> [www.esbk.admin.ch/dam/data/esbk/spielbanken/mitteilungen/mitteilung\\_6\\_2007-12-06-f.pdf](http://www.esbk.admin.ch/dam/data/esbk/spielbanken/mitteilungen/mitteilung_6_2007-12-06-f.pdf) ; [www.esbk.admin.ch/dam/data/esbk/spielbanken/mitteilungen/mitteilung\\_1\\_2000-04-07-f.pdf](http://www.esbk.admin.ch/dam/data/esbk/spielbanken/mitteilungen/mitteilung_1_2000-04-07-f.pdf)

droit privé et sont prononcées pour violation d'obligations contractuelles. Ces sanctions ne peuvent donc être prononcées qu'à l'égard des institutions financières signataires de la CDB 16.

La FINMA dispose de pouvoirs d'imposer des sanctions administratives à tous les intermédiaires financiers soumis à sa surveillance directe lorsqu'ils enfreignent gravement le droit de la surveillance (art. 33 à 37 LFINMA), qui inclut les dispositions LBC/FT (art. 1 LFINMA). La FINMA décide au cas par cas quelle violation sera considérée comme grave et quelle sanction est proportionnée. La FINMA peut également mettre en cause la garantie d'activité irréprochable des dirigeants et administrateurs des institutions financières. En dehors de ces circonstances graves, la FINMA peut enjoindre des mesures visant au rétablissement de l'ordre légal ou prendre des décisions en constatation (art. 31 et 32 LFINMA) sans que des sanctions soient prévues pour l'intermédiaire financier. Elle peut aussi imposer des restrictions dans les activités exercées par l'intermédiaire financier. Des mesures correctrices accompagnées de délai de régularisation sont aussi imposées par la FINMA sur la base des résultats des audits LBC/FT. Des sanctions pénales (peines d'emprisonnement de 3 ans max. ou peines pécuniaires) sont également prévues par la LFINMA, notamment pour exercice de l'activité sans autorisation, reconnaissance, agrément ou enregistrement, ou remise de fausses informations y compris aux OAR (art. 44 et 45). Le Département fédéral des finances (DFF) sur proposition de la FINMA peut prononcer des amendes (max. 100 000 CHF) pour quiconque, intentionnellement, ne se conforme pas à une décision entrée en force que la FINMA lui a signifié sous la menace de la peine prévue par cet article ou à une décision des instances de recours (art. 48 et 50 LFINMA).

Des sanctions pénales sont également prévues pour défaut d'identification de l'ayant droit économique avec la vigilance que requièrent les circonstances (art. 305<sup>ter</sup> al. 1 CP) -peine d'emprisonnement d'un an max. ou peine pécuniaire-. La jurisprudence a également établi que la violation du devoir d'identifier le client et, par omission, de prendre des mesures de clarifications relevaient également de sanctions pénales<sup>203</sup>.

La LMJ prévoit une peine d'emprisonnement d'un an au plus ou une amende de 1 million CHF [1,01 millions USD/ 0,91 millions EUR] lorsqu'il a été manqué intentionnellement aux devoirs de diligence en matière de LBC/FT (art. 55 al. 1c). La CFMJ peut également suspendre, restreindre ou retirer la concession, ou la soumettre à des conditions et charges supplémentaires lorsque des conditions essentielles ne sont plus remplies (art. 19 LMJ).

S'agissant des OAR, les sanctions applicables en cas de violation du Règlement LBA incluent dans tous les cas des amendes (ex. art. 6 Règlement disciplinaire ASG, 88 R VQF) et aussi des avertissements ou l'exclusion (ex. art. 37 Règlement de contrôle, d'audit et de sanctions de l'OAR-ASA, §54 R Polyreg, 47 R OAR G). Le montant maximum de l'amende varie entre 100 000 CHF – CFF, 250 000 – VQF, 500 000 – ASG, ou 1 million – OAR-ASA ou Polyreg. Il est généralement fixé en fonction de la gravité des manquements constatés, mais également du degré de culpabilité et de la capacité financière de l'intermédiaire financier (ex. art. 6 R ASG, F1 R OAR CFF), ou de l'existence d'une amende prononcée par la justice (ex. §53 R Polyreg). En cas d'infractions mineures et de

<sup>203</sup> Arrêt du Tribunal fédéral du 8 décembre 2011, 6B\_729/2010, consid. 3.4 ; ATF 136 IV 188, p. 191 ss, jurisprudence confirmée par l'Arrêt du Tribunal fédéral du 8 décembre 2011, 6B\_729/2010, consid. 4.3

négligence, il peut être renoncé à l'amende au profit d'un avertissement ou d'une réprimande (ex. art. 6 R ASG, §55 R Polyreg).

*Sanctions applicables en cas de manquements aux obligations visées par la R. 6*

Pour ce qui est des manquements aux obligations concernant les sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au FT, telles que prévues par la R. 6, les sanctions sont prévues par les ordonnances pertinentes du Conseil fédéral.

RCSNU 1267/1989 et 1988 : Dans le cas de sanctions financières ciblées mises en œuvre par la Suisse sur la base des RCSNU 1267/1989 et 1988, l'art. 6 de l'Ordonnance du 2 octobre 2000 prévoit, selon la nature du manquement, l'application des sanctions définies aux articles 9 et 10 LEmb. Ainsi, une violation intentionnelle de l'obligation de gel est passible, à l'état simple, de l'emprisonnement pour un an ou d'une amende de 500 000 CHF et, en cas de circonstances aggravantes (par exemples en cas de répétition), de l'emprisonnement pour cinq ans qui peut être assorti d'une amende de 1 million CHF [1,01 millions USD/ 0,91 millions EUR]. Si l'auteur agit par négligence, la peine encourue est l'emprisonnement pour trois mois ou une amende de 100 000 CHF. Le manquement à l'obligation de déclarer des mesures de gel est une contravention passible des arrêts ou d'une amende de 100 000 CHF. Ces peines peuvent s'appliquer à toutes les personnes physiques et morales.

RCSNU 1373 : Le régime varie selon l'origine de la désignation sur laquelle reposent les sanctions financières ciblées. (a) Désignations étrangères : Si la désignation a été proposée par un autre pays, les sanctions sont régies par la LBA. Selon les autorités suisses, tout manquement à l'obligation de blocage serait sanctionné en tant que violation grave du droit de la surveillance (voir ci-dessus). Les désignations étrangères ne créant des obligations que pour les intermédiaires financiers, aucune sanction n'est applicable aux autres personnes physiques et morales en cas de manquement aux obligations visées par la R. 6. (b) Désignations nationales : En l'absence de pratique, il n'est pas possible de déterminer les sanctions applicables en cas de manquement à une obligation qui pourrait être imposée en vertu d'une désignation faite par la Suisse sur la base de la RCSNU 1373.

**Critère 35.2** – Les sanctions pénales imposées en vertu de la LBA et de la LEmb sont applicables à toute personne physique ou morale, y compris aux membres de l'organe d'administration et à la haute direction des institutions financières et des EPNFD. Les autorités suisses précisent qu'en règle générale les sanctions de nature pénale sont prononcées à l'égard de personnes physiques. Pour ce qui est des sanctions administratives, les personnes occupant des fonctions dirigeantes et/ou des membres du conseil d'administration au sein d'intermédiaires financiers peuvent se voir contraintes à démissionner si elles ne présentent plus la garantie d'une activité irréprochable, qui pourrait éventuellement être mise en cause du fait du rôle joué dans un manquement aux obligations de LBC/FT de l'intermédiaire financier. Ainsi, la FINMA peut prononcer contre une personne physique l'interdiction d'exercer une fonction dirigeante dans un établissement du secteur financier pour une durée de cinq ans au plus (art. 33 LFINMA). Par ailleurs, l'auteur d'un crime ou délit dans l'exercice d'une activité professionnelle qui a été condamné à une peine privative de liberté de plus de six mois ou à une peine pécuniaire de plus de 180 jours-amende peut se voir interdire par le juge pénal d'exercer, totalement ou partiellement, cette activité ou des activités comparables pour une durée de six mois à cinq ans (art. 67 al. 1 CP). La FINMA peut aussi confisquer le gain acquis par une personne qui exerce une fonction dirigeante en violant gravement le droit de la surveillance (art. 35 LFINMA).

*Pondération et conclusion :*

Le régime de sanctions présente des lacunes importantes : l'éventail de sanctions à la disposition de la FINMA semble limité, dans la mesure où elle ne dispose pas d'instruments pour réprimer des comportements d'une gravité moyenne qui n'appelleraient pas des mesures telles que l'imposition de restrictions dans les activités de l'intermédiaire financier ou le retrait d'autorisation, mais exigeraient une sanction plus sévère que le simple rétablissement de l'ordre légal. Cette gamme de sanctions trop étroite ne permet pas de sanctionner de manière graduée les établissements contrevenants. En outre, la proportionnalité des sanctions applicables n'est pas assurée, du fait notamment du montant des amendes qui peuvent être infligées pour des manquements aux obligations d'identification (10 million CHF max, CDB 16), et à l'obligation de communiquer (500 000 CHF max, sanction administrative). Pour les OAR, des lacunes sont notées concernant l'échelle des sanctions applicables par les différents OAR, qui affecte le caractère proportionné des sanctions.

**La Suisse est partiellement conforme à la R. 35.**

*Recommandation 36 – Instruments internationaux*

Lors de la 3<sup>e</sup> évaluation, la Suisse a été notée largement conforme et partiellement conforme aux Recommandations relatives aux instruments internationaux concernant respectivement la LBC (para. 1073 et s.) et la lutte contre le FT (para. 1078 et s.). Il avait été noté à titre de défaillances que la Suisse n'avait pas ratifié la Convention de Palerme, ni pleinement mis en œuvre la RCSNU 1373. La Suisse a depuis ratifié la Convention de Palerme sans réserve.

**Critère 36.1** – Du fait de la ratification de la Convention de Palerme, la Suisse est désormais partie à toutes les conventions visées à la R. 36. Par ailleurs, la Suisse est partie à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité de 2001, que les pays sont également encouragés à ratifier et mettre en œuvre selon la R. 36.

**Critère 36.2** – Le cadre législatif et réglementaire de la Suisse répond en grande partie aux articles concernés des conventions, et a été complété par des mesures législatives supplémentaires depuis la dernière évaluation, telles que la Loi sur la restitution des avoirs illicites du 1<sup>er</sup> octobre 2010 et la Loi sur la protection extraprocédurale des témoins du 23 décembre 2011. Cependant, comme noté dans le contexte des Recommandations 3 et 5 (où des lacunes mineures ont été constatées), la Suisse n'a pas pleinement mis en œuvre certains articles des conventions visées, notamment les articles concernant l'incrimination du BC (art. 3(1)(c)(i) de la Convention de Vienne, art. 6(1)(b)(i) de la Convention de Palerme et art. 23(1)(b) de la Convention de Merida) et l'incrimination du FT (art. 2 ch. 1 let. a et 4 de la CFT). Par ailleurs, concernant la Convention de Merida, des lacunes ont été notées en relation avec les R. 10 et 13 (art. 52 Convention de Merida), 16 (art. 14.3) et 35 (art. 30).

*Pondération et conclusion :*

La Suisse est partie à toutes les conventions visées par la R. 36, mais des défaillances mineures demeurent concernant la mise en œuvre de certains articles clés.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 36.**

### Recommandation 37 – Entraide judiciaire

Lors de la 3<sup>e</sup> évaluation, la Suisse a été notée conforme et largement conforme aux Recommandations relatives à l'entraide judiciaire en matière de LBC et de lutte contre le FT (para. 1082 et s.). Les défaillances observées résultaient de la condition de double incrimination, qui pouvait faire obstacle à l'entraide judiciaire ou l'extradition dans certains cas.

**Critère 37.1** – L'entraide judiciaire peut avoir lieu sur la base du seul droit interne, à savoir la Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP) en lien avec son ordonnance d'exécution (OEIMP). L'EIMP définit une obligation de célérité (art. 17a), qui s'applique à toutes les autorités chargées de l'exécution des demandes d'entraide (ministères publics cantonaux et MPC) ainsi qu'aux autorités administratives fédérales. Cette obligation de célérité se traduit notamment par la capacité de l'autorité d'exécution de prendre immédiatement des mesures provisoires (art. 18 EIMP), la limitation des décisions qui peuvent faire l'objet de recours pendant la procédure d'entraide (art. 80e EIMP) et la reconnaissance du Tribunal pénal fédéral comme instance de recours nationale unique contre les décisions prises en matière d'entraide judiciaire. L'EIMP définit les formes d'entraide possible de manière large et non-exhaustive, en précisant que l'entraide « comprend la communication de renseignements, ainsi que les actes de procédure et les autres actes officiels admis en droit suisse » (art. 63 EIMP). L'EIMP prévoit par ailleurs expressément la transmission spontanée de moyens de preuve et d'informations (art. 67a). Les lacunes mineures observées dans le contexte des R. 3 (concernant la détention de produits du crime) et 5 peuvent cependant limiter le champ de l'entraide là où la double incrimination est requise.

Outre l'EIMP, la Suisse dispose d'un grand nombre d'accords internationaux sur l'entraide judiciaire, notamment avec les États exigeant de tels accords afin de pouvoir coopérer. La coopération internationale – tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal – est régie par le « principe de faveur », consacré par la jurisprudence du Tribunal fédéral, selon lequel l'autorité exécutante doit toujours choisir, entre le droit conventionnel ou le droit interne, la norme la plus favorable à l'octroi de l'entraide.<sup>204</sup> De façon subsidiaire à l'EIMP et aux conventions d'entraide, la procédure applicable à l'exécution est, en général, celle prévue pour l'exécution de la mesure en question au niveau national.

**Critère 37.2** – L'Office fédéral de justice (OFJ) est responsable de l'analyse de la recevabilité des demandes et de leur transmission pour exécution à l'autorité compétente. L'OFJ a également la possibilité d'ordonner des mesures provisionnelles dès qu'il apprend qu'il va être saisi d'une demande. Les dossiers prioritaires sont identifiés selon des critères définis (par exemple : personne en détention, mesures urgentes, coordination, cas médiatisé) et soumis à un contrôle trimestriel. Les dossiers sont gérés à l'aide d'un système semi-informatisé.

**Critère 37.3** – L'entraide judiciaire n'est en général pas assortie de conditions déraisonnables ou indûment restrictives. L'entraide est soumise au principe *ne bis in idem* (art. 66 EIMP), à la règle de spécialité (art. 67 EIMP) et, en règle générale, à une condition de réciprocité (art. 8 EIMP). L'entraide est exclue pour certaines infractions, notamment des actes qui, selon les conceptions suisses, revêtent un caractère politique prépondérant (art. 3 EIMP), et peut être refusée si l'importance des faits ne justifie pas la procédure (art. 4 EIMP). (Cf. c. 37.4 concernant les infractions à caractère

<sup>204</sup> ATF 123 II 134 consid. 1a.

fiscal.) De plus, les mesures de contrainte sont soumises à une condition de double incrimination (cf. c. 37.6). Il convient de souligner que, comme noté plus haut, la Suisse n'exige pas d'accord bilatéral pour octroyer l'entraide judiciaire. De plus, en cas de soupçons de blanchiment d'argent, une jurisprudence constante prévoit que l'autorité requérante ne doit pas nécessairement apporter la preuve de la commission des actes de BC ou de l'infraction sous-jacente.<sup>205</sup> Dans de tels cas, de simples éléments concrets de soupçon, par exemple des transactions dénuées de justification apparente, l'utilisation de plusieurs sociétés réparties dans plusieurs pays ou l'importance des sommes faisant l'objet de transactions suspectes, sont suffisants sous l'angle de la double incrimination. Comme noté ci-dessous dans le contexte du c. 37.5, la confidentialité de la demande vis-à-vis de l'ayant droit est soumise à des conditions étroites. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, l'entraide judiciaire n'est octroyée qu'à condition que le pays requérant accepte la participation de l'ayant droit. De telles conditions peuvent, selon la nature de la demande, sembler indûment restrictives.

**Critère 37.4** – L'article 3 al. 3 de l'EIMP prévoit qu'en règle générale, une demande est irrecevable si la procédure vise « un acte qui paraît tendre à diminuer des recettes fiscales ou contrevient à des mesures de politique monétaire, commerciale ou économique ». Le même article précise cependant qu'il peut être donné suite à une demande de coopération autre qu'une demande d'extradition si la procédure vise une escroquerie en matière fiscale. L'escroquerie fiscale consiste en un comportement astucieux par lequel l'auteur garde pour lui une contribution, ou une part de celle-ci, de quelque nature que ce soit, due à l'État, ainsi qu'en comportement astucieux par lequel l'auteur porte atteinte au patrimoine fiscal de l'État<sup>206</sup>. L'entraide est ainsi possible pour toutes les infractions fiscales constituant des infractions sous-jacentes au BC en Suisse, notamment les délits fiscaux qualifiés visés à l'art. 305<sup>bis</sup> CP étant donné que ces délits impliquent par définition l'usage de faux. Par ailleurs, l'EIMP dispose que la protection du domaine secret est réglée conformément aux dispositions sur le droit de refuser de témoigner (art. 9 EIMP). En application des dispositions pertinentes du CPP, une demande d'entraide ne peut donc pas être refusée au motif des obligations de secret ou de confidentialité des institutions financières ou des EPNFD au sens des Recommandations du GAFI, à moins que les informations concernées aient été obtenues par des avocats ou notaires dans le cadre d'activités sans lien avec l'intermédiation financière. Cf. R. 9, c. 23.1 et c. 25.4.

**Critère 37.5** – Le personnel des autorités en charge de la transmission et/ou de l'exécution de demandes d'entraide judiciaire est soumis au secret de fonction. Il est à noter que les ayants droit et toute personne jugée comme ayant un intérêt suffisant vis-à-vis de la demande possèdent un droit légal de participer à la procédure. Ce droit et celui de consulter le dossier peuvent être limités dans un certain nombre de cas, notamment si l'intérêt de la procédure conduite à l'étranger l'exige (art. 80b EIMP), par exemple lorsque la connaissance de l'existence de la demande d'entraide par la personne concernée serait susceptible de mettre en danger la vie d'une personne. Toutefois, il semblerait à la lecture des articles 80(d) et 80(k) EIMP que, dans tous les cas, l'ayant droit sera avisé de la décision de clôture rendue par l'autorité d'exécution une fois que celle-ci estime avoir traité la

<sup>205</sup> ATF 129 II 97 ; Tribunal pénal fédéral, 23 mars 2015, RR.2014.257-260.

<sup>206</sup> ATF 125 II 250, consid. 3a.

demande en totalité ou en partie. Il sera également informé du fait qu'il peut choisir d'être représenté par un avocat suisse qui pourra intervenir dans la procédure d'entraide. Cette notification aura pour effet de lever la confidentialité dans la mesure où la personne concernée est informée tant de la demande d'entraide que des moyens de preuves récoltés en exécution de la demande. Même si les autorités suisses tentent de trouver des solutions partielles pour garantir la confidentialité de demandes au-delà de la transmission, les mécanismes en question n'ont pas été validés par le Tribunal fédéral à ce jour et demeurent exceptionnelles.

**Critère 37.6** – L'article 64 EIMP précise que la double incrimination est requise pour les mesures de contrainte. *A contrario*, et selon la jurisprudence du Tribunal fédéral<sup>207</sup>, cette condition ne s'applique pas aux demandes d'entraide judiciaire qui n'impliquent pas d'actions coercitives.

**Critère 37.7** – Selon l'article 64 EIMP, la condition de double incrimination est remplie si « l'état de fait exposé dans la demande correspond aux éléments objectifs d'une infraction réprimée par le droit suisse ». Il n'est donc pas nécessaire que la Suisse et le pays requérant classent l'infraction dans la même catégorie d'infractions ou qu'ils utilisent la même terminologie pour la désigner.

**Critère 37.8** – L'entraide judiciaire comprenant l'ensemble des actes de procédure et les autres actes officiels admis en droit suisse, les défaillances notées dans le contexte de la R. 31 concernant les enquêtes nationales s'appliquent également ici.

#### *Pondération et conclusion :*

Le droit suisse prévoit une entraide judiciaire assez vaste, fondée sur les principes de célérité et de favorisation. Cependant, l'entraide est limitée par les restrictions quant au maintien de la confidentialité des demandes et, dans le cas de mesures coercitives exigeant la double incrimination, par des lacunes mineures constatées au titre des R. 3 et 5.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 37.**

#### ***Recommandation 38 – Entraide judiciaire : gel et confiscation***

La Suisse a été notée conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 1103 et s.).

**Critère 38.1** – Les dispositions générales de l'EIMP analysées ci-dessus pour la R. 37, et notamment l'obligation de célérité, s'appliquent également aux mesures d'identification, de gel, de saisie et de confiscation de biens. Les dispositions applicables du CPP étant les mêmes qu'en dehors du contexte de l'entraide judiciaire, la défaillance mineure observée plus haut concernant la R. 4 concernant la confiscation d'instruments vaut également ici. Par ailleurs, 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.

**Critère 38.2** – Le droit suisse ne soumet pas la confiscation à une condition de condamnation préalable. La confiscation s'applique en effet aux « valeurs patrimoniales qui sont le résultat d'une infraction ou qui étaient destinées à décider ou à récompenser l'auteur d'une infraction » (art. 70

<sup>207</sup> ATF 139 IV 137.



CP). La jurisprudence a confirmé qu'une confiscation pouvait être effectuée alors même que l'auteur de l'infraction ne peut être identifié, qu'il est décédé ou irresponsable ou qu'il ne peut être poursuivi en Suisse pour d'autres raisons<sup>208</sup>.

**Critère 38.3** – La coordination d'actions de saisie et de confiscation avec d'autres pays est possible sur la base du droit interne et n'exige pas d'accord. La Suisse a par ailleurs conclu un accord avec Eurojust et participé à des équipes communes d'enquête afin de faciliter les opérations de saisie synchronisées. La Suisse dispose également de mécanismes permettant de gérer les biens gelés ou saisis ou qui ont été confisqués et, si nécessaire, d'en disposer (cf. c. 4.4). De plus, l'article 74a EIMP prévoit la remise d'objets ou valeurs saisis à une autorité étrangère compétente en vue de confiscation ou de restitution.

**Critère 38.4** – En vertu de la Loi fédérale du 19 mars 2004 sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées (LVPC), le produit de certaines confiscations peut être partagé soit entre la Confédération et les cantons (partage interne sans aspect international), soit entre la Confédération et un ou des États étrangers (partage international).

#### *Pondération et conclusion :*

Sous réserve de la lacune mineure constatée sous la R. 4, la Suisse dispose d'un dispositif complet en matière de gel et confiscation dans le contexte de l'entraide judiciaire. Certaines lacunes mineures touchant aux infractions de BC/FT peuvent cependant avoir une incidence sur le champ d'application de ce dispositif.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 38.**

### ***Recommandation 39 – Extradition***

La Suisse a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 1127 et s.).

**Critère 39.1** – L'extradition est régie en Suisse par l'EIMP (deuxième partie). Elle peut être accordée pour les infractions frappées d'une sanction privative de liberté d'un maximum d'au moins un an ou d'une sanction plus sévère, aux termes du droit suisse et du droit de l'État requérant (art. 35 al. 1 EIMP). Sous réserve des défaillances mineures observées dans le contexte des R. 3 et 5, les infractions de BC et de FT constituent donc des infractions pouvant donner lieu à extradition. S'agissant des délais d'exécution, l'obligation générale de célérité s'applique également dans le cadre de demandes d'extradition. Outre les conditions précitées applicables à toute forme de coopération en matière pénale (cf. c. 37.3, sauf les conditions concernant la participation de l'ayant droit), l'exécution de demandes d'extradition peut être refusée dans un certain nombre de cas (art. 37 EIMP) et est assortie de conditions concernant la procédure ultérieure dans l'État requérant (art. 38 EIMP). L'extradition peut également être refusée si la personne recherchée est en mesure de fournir un alibi démontrant sa non-implication manifeste dans les faits qui lui sont reprochés par l'État requérant (art. 53 EIMP). Selon une jurisprudence du Tribunal fédéral, une version des faits différente de celle décrite dans la demande ou de simples arguments à décharge ne peuvent être pris

<sup>208</sup> ATF 128 IV 145 consid. 2d ; ATF 132 II 178, consid. 4.

en considération dans ce contexte<sup>209</sup>. Toutefois, il semblerait que la possibilité de présenter un alibi en Suisse ne soit pas exclue si la demande contient des preuves relatives à la localisation probable ou même concrètement démontrée (témoin oculaire, par exemple). L'article 53 EIMP peut ainsi constituer une dérogation au principe général selon lequel la détermination ultime des questions de preuve se fait dans le pays requérant. De manière générale, et compte tenu des informations supplémentaires fournies par les autorités suisses concernant ces diverses exceptions, il apparaît que la Suisse n'assortit pas l'exécution de demandes d'extraditions de conditions déraisonnables ou indûment restrictives.

**Critère 39.2** – Un citoyen suisse ne peut être extradé sans son consentement (art. 7 EIMP). Le cas échéant, à la demande de l'État où l'infraction a eu lieu, l'affaire est alors soumise aux autorités compétentes en application de la compétence personnelle active de la Suisse (art. 7 al. 1 CP).

**Critère 39.3** – L'extradition est possible si l'infraction est « frappée d'une sanction privative de liberté d'un maximum d'au moins un an ou d'une sanction plus sévère, aux termes du droit suisse et du droit de l'État requérant » (art. 35 EIMP). Il n'est pas nécessaire que la Suisse et le pays requérant classent l'infraction dans la même catégorie d'infractions ou qu'ils utilisent la même terminologie pour la désigner.

**Critère 39.4** – L'extradition simplifiée est prévue à l'article 54 EIMP. De plus, la Suisse a conclu un accord d'extradition simplifiée avec la France et a signé le Troisième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition, qui porte sur la procédure simplifiée d'extradition. Les travaux de ratification de cet instrument sont en cours.

#### *Pondération et conclusion :*

La Suisse dispose d'un dispositif complet en matière d'extradition. Certaines lacunes mineures touchant aux infractions de BC/FT peuvent cependant avoir une incidence sur le champ d'application de ce dispositif. Par ailleurs, 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.

**La Suisse est en grande partie conforme à la R. 39.**

#### ***Recommandation 40 – Autres formes de coopération internationale***

La Suisse a été notée largement conforme lors de la 3<sup>e</sup> évaluation (para. 1138 et s.). La défaillance constatée concernait des conditions restrictives encadrant la transmission de renseignements ou documents par les autorités de surveillance suisses (Commission fédérale des banques, Office fédéral des assurances privées, Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent) à leurs homologues internationaux.

**Critère 40.1** – 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. Cependant, le pouvoir légal du MROS à demander et obtenir des

<sup>209</sup> ATF 122 II 373 consid. 1.

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. En effet, dans certains cas où la procédure est particulièrement sensible, le client a le droit d'être informé de la transmission d'informations le concernant avant cette transmission (« procédure client ») et peut recourir contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral (art. 29 al. 2 Constitution fédérale et 44 LPA). Même si cette procédure est mise en œuvre dans un nombre limité de cas suite à l'introduction de l'art. 42a al. 4 LFINMA, selon lequel la FINMA peut s'abstenir d'informer les clients avant de communiquer les informations demandées si une telle information compromet le but de l'assistance administrative et l'accomplissement efficace des tâches de l'autorité requérante, elle peut peser sur la possibilité pour la FINMA d'accorder rapidement la coopération internationale, condition exigée par le critère.

#### Critère 40.2 –

- (a) Les autorités compétentes disposent d'une base légale pour coopérer (*Police* : art. 13 al. 2 LOC, art. 75a EIMP pour certains actes d'entraide<sup>210</sup>, accords multilatéraux et bilatéraux (cf. c. 40.3) ; *MROS* : art. 30 ss. LBA et protocoles d'accord ; *AFD* : art. 115 LD ; *FINMA* : art. 42 à 43 LFINMA ; *CFMJ* : art. 102 OLMJ).
- (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 (*Police* : I-24/7, SIENA ou Sirenemail ; *MROS* : standards de sécurité informatique définis par le Groupe Egmont et vérifications au cas par cas pour les CRF qui ne sont pas membres du groupe Egmont ; *FINMA* : voie postale en « Recommandé » ou service de courrier international avec suivi ; canaux numériques sécurisés). 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 police, les délais de réponse sont fixés dans des directives internes (par ex. dans la directive Interpol). En règle générale, ces délais sont de 24h pour les communications urgentes et d'un mois au maximum pour les communications non-urgentes. La police dispose d'un système interne de gestion des affaires en suspens. Dans le cas du MROS, les délais maximums pour une réponse à une demande CRF sont de 30 jours ouvrables ou sept jours ouvrables pour des demandes urgentes. 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 œuvre 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.

<sup>210</sup> Pour les délimitations de compétence entre entraide judiciaire en matière pénale et entraide en matière de police, cf. [www.rhf.admin.ch/etc/medialib/data/rhf.Par.0059.File.tmp/abgrenzung-f.pdf](http://www.rhf.admin.ch/etc/medialib/data/rhf.Par.0059.File.tmp/abgrenzung-f.pdf).

(e) Les autorités compétentes disposent de procédures claires pour la protection des informations reçues (*Police et MROS* : Loi fédérale sur la protection des données (LPD) et son ordonnance d'exécution, Ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale, règlements analogues au niveau cantonale, et mesures organisationnelles et techniques précisées par le règlement de fedpol sur le traitement des données ; *FINMA* : LPD et son ordonnance d'exécution, Ordonnance sur le traitement des données de la FINMA qui a pour objet spécifique le fichier des données des personnes ne présentant pas toutes les garanties d'une activité irréprochable, Règlement FINMA sur la protection de l'information du 18 octobre 2010 ; *CFMJ* : LPD).

**Critère 40.3** – La Suisse dispose d'un grand nombre d'accords de coopération en matière de police et de douane, soumis à une procédure de ratification.<sup>211</sup> 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.

**Critère 40.4** – 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 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 LBA, donne 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 de demande par un homologue.

**Critère 40.5** – Le MROS, la police, l'AFD et la FINMA ne paraissent pas assortir l'échange d'informations ou l'entraide en matière de LBC/FT de conditions déraisonnables ou indûment restrictives (art. 30 LBA, art. 75a al. 2 EIMP, art. 42 et 43 LFINMA). La CFMJ pose des conditions strictes à la collaboration avec des homologues étrangers (cf. c. 40.6) et interdit en outre que les informations transmises soient communiquées à des tiers (art. 102 al. 2 OLMJ).

**Critère 40.6** – 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. Toute information reçue par la Division principale Coopération policière internationale (CPI) de fedpol est transférée au service compétent par le biais d'un système interne et soumise à des droits d'accès restrictifs. 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

<sup>211</sup> <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/0.36.html#0.360>

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 en exigeant en outre que les informations ne soient utilisées que dans le cadre d'une procédure administrative en relation avec la législation sur les jeux de hasard et que seules des informations en relation avec l'exécution de la législation sur les jeux de hasard soient communiquées (art. 102 al. 2 OLMJ).

**Critère 40.7** – 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 doit refuser de transmettre des informations à un homologue étranger si ce dernier ne s'engage pas à garantir le respect du secret de fonction ou du secret professionnel (art. 30 al. 1 LBA). Outre le secret de fonction, la police est soumise à la Loi sur la protection des données et aux dispositions pertinentes de textes législatifs régissant la coopération policière. La FINMA et la CFMJ ne peuvent transmettre des informations non publiques à leurs homologues étrangers que si ceux-ci sont tenus par le secret de fonction ou de service et si ces informations sont utilisées exclusivement pour l'exécution des contrôles (art. 42 al. 2 LFINMA et 102 al. 2 OLMJ). En outre le personnel de la FINMA est tenu au secret de fonction pour les informations reçues de l'étranger (art. 14 LFINMA).

**Critère 40.8** – Le MROS coopère selon le principe de disponibilité (art. 30 al. 1 LBA), mais n'a 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 au MROS par un intermédiaire financier *suisse*. La police et l'AFD disposent des mêmes pouvoirs d'enquête que dans le cadre d'une procédure nationale et peuvent échanger les moyens de preuve ainsi obtenus avec des autorités étrangères conformément à l'art. 75a EIMP et, si un accord international existe, dans le cadre de la coopération en matière de police (cf. art. 13 al. 2 LOC et accords de coopération) ou de douane. Les restitutions et remises de moyens de preuve (art. 63 et 74 EIMP) peuvent être effectuées par la police uniquement si elles n'impliquent pas l'utilisation de moyens de contrainte (cf. le tableau sur les délimitations de compétence entre entraide judiciaire en matière pénale et entraide en matière de police en note de bas de page du c. 40.2). La FINMA peut demander les informations requises par un homologue étranger auprès du tiers détenteur de l'information (art. 42a LFINMA). La transmission par la FINMA d'informations non publiques à des homologues étrangers doit se faire en respectant les principes de confidentialité et de spécialité (cf. c. 40.7). Ces conditions sont également valables pour les échanges d'informations de la CFMJ.

**Critère 40.9** – Le MROS dispose d'une base légale appropriée pour coopérer avec des CRF étrangères de manière autonome et efficace (art. 30 LBA).

**Critère 40.10** – cf. c. 40.4.

**Critère 40.11** – Le MROS coopère généralement selon le principe de disponibilité, mais, pour obtenir des informations demandées par un homologue étranger, 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*. Les autorités suisses indiquent qu'en l'absence d'une DOS préexistante, le MROS peut s'adresser à la FINMA ou à un ministère public avec une demande fondée pour que ces derniers demandent à l'intermédiaire financier, soit de communiquer au MROS (FINMA), soit de remettre toute la documentation (ministère public). Cependant, cette procédure ne garantit pas l'accès du MROS aux informations demandées par un homologue étranger, contrairement aux informations nécessaires pour l'analyse d'une DOS communiquée au MROS, pour lesquelles un tel accès existe.

**Critère 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.

**Critère 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 (cf. c. 40.1).

**Critère 40.14** – Les échanges d'informations entre autorités partageant une responsabilité commune vis-à-vis des intermédiaires financiers qui opèrent au sein d'un même groupe sont organisés par les art. 42 et s. LFINMA. (a) et (b) Une grande partie des informations réglementaires dont disposent les autorités de contrôle ne sont pas publiques (ex. notes internes sur les risques de tel ou tel secteur financier qui peut être le secteur d'appartenance du groupe), de même que les informations prudentielles. Leur échange est donc soumis aux conditions de confidentialité et de spécialité (cf. c. 40.7). (c) La communication des informations relatives à la LBC/FT, de nature « institutionnelle » (procédures, politiques internes etc), est également soumise aux principes de confidentialité et de spécialité. La FINMA peut aussi transmettre aux mêmes conditions de confidentialité et de spécialité des informations concernant les dossiers clients. Dans ce cas, la procédure client s'applique (cf. c. 40.1).

**Critère 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<sup>bis</sup> FINMA). 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<sup>ter</sup> 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 œuvre par la FINMA pour faciliter l'accès aux dossiers des autorités étrangères dans le cadre de la coopération.

**Critère 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.

**Critère 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.

**Critère 40.18** – cf. c. 40.8 concernant les pouvoirs de la police pour répondre à des demandes de coopération. Les restrictions d'usage sont régies par les accords pertinents (par ex. Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données, Accord entre la Suisse et l'Office européen de police », Accord entre la Suisse et Eurojust).

**Critère 40.19** – Comme le démontrent les accords conclus, les autorités de poursuite pénale sont en mesure de constituer des équipes d'enquêtes conjointes afin de conduire des enquêtes de manière coopérative.

**Critère 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). 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.

#### *Pondération et conclusion :*

Les autorités compétentes peuvent 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. L'existence de conditions restrictives pour la coopération accordée par le MROS et la FINMA

constitue une défaillance importante compte tenu du rôle central de ces derniers pour l'échange d'informations relatives aux intermédiaires financiers, essentiel dans le contexte de la Suisse.

**La Suisse est partiellement conforme à la R. 40.**



**Tableau résumant la conformité avec les Recommandations du GAFI**

Conformité avec les Recommandations du GAFI		
Recommandation	NOTATION	Facteur(s) justifiant la notation
1. Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'évaluation sur les risques de FT est limitée du fait du manque de données disponibles.</li> <li>• Il n'y a pas d'indication sur l'impact du niveau de risques sur les ressources allouées pour faire face à ces risques.</li> <li>• Les dérogations et les mesures simplifiées s'appliquent à des activités dont les risques ne sont pas considérés comme faibles/plus faibles.</li> <li>• Les éléments à prendre en compte par les casinos pour établir leurs évaluations de risques ne sont pas précisés.</li> </ul>
2. Coopération et coordination nationales	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>
3. Infraction de blanchiment de capitaux	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans certains cas, la détention des produits de la criminalité ne constitue pas un acte de blanchiment.</li> </ul>
4. Confiscation et mesures provisoires	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>
5. Infraction de financement du terrorisme	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>
6. Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• Aucun texte ne définit précisément les conditions d'application des sanctions, notamment concernant les degrés de contrôle.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• Dans le cas d'une mesure de gel basée sur une désignation faite par un autre pays sur la base de la RCSNU 1373, seul le pays tiers peut radier le nom.</li> </ul>
7. Sanctions financières ciblées liées à la prolifération	C	La Suisse est conforme à la R. 7.
8. Organismes à but non lucratif	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si la pertinence des lois et règlements relatifs aux entités pouvant être</li> </ul>

Conformité avec les Recommandations du GAFI

Recommandation	NOTATION	Facteur(s) justifiant la notation
		<p>exploitées à des fins de FT a été examinée, les études récentes ont abouti à des conclusions contradictoires et donc incertaines.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les autorités suisses n’ont pas mené de campagne de sensibilisation au problème du FT auprès du secteur des OBNL.</li> <li>• Le régime applicable aux fondations et aux grandes associations ne couvre pas l’ensemble des obligations prévues par le c.8.4 (notamment publication des états financiers annuels et règle de connaissance des bénéficiaires et des OBNL associés) et ne prévoit pas de sanctions dissuasives en cas de manquement.</li> </ul>
9. Lois sur le secret professionnel des institutions financières	C	La Suisse est conforme à la R. 9.
10. Devoir de vigilance relatif à la clientèle	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le seuil des opérations occasionnelles est trop élevé (25 000 CHF/ 25 324 USD/22 835 EUR)</li> <li>• L’identité du client doit être vérifiée seulement pour les virements à l’étranger par les affiliés OAR.</li> <li>• Il n’existe pas d’obligation générale et systématique de prendre des mesures raisonnables pour vérifier l’identité des bénéficiaires effectifs des clients.</li> <li>• Il n’existe pas d’obligation générale et explicite de s’assurer que les données clients restent à jour et pertinentes.</li> <li>• L’identité du bénéficiaire d’un contrat d’assurance n’est vérifiée que s’il est une PPE.</li> <li>• Le bénéficiaire du contrat d’assurance vie n’a pas à être systématiquement considéré comme un facteur de risque.</li> <li>• Les conditions de fourniture des documents d’identification manquants au moment de l’établissement de la relation d’affaires ne répondent pas aux exigences de rapidité. Des mesures de gestion adéquate des risques dans ces circonstances ne sont pas imposées aux banques, ainsi qu’aux affiliés de certains OAR.</li> <li>• L’application des mesures introduites par la loi LBA de 2014 aux clients existants ne priorise pas les clients les plus à risque.</li> <li>• L’application de mesures simplifiées ne correspond pas toujours à des situations où les risques sont plus faibles (copie des documents d’authentification dans les cas d’entrée en relation par correspondance).</li> <li>• Les banques n’ont pas l’obligation de ne pas établir la relation ou de la rompre lorsqu’elles ne peuvent pas respecter leurs obligations de vigilance.</li> </ul>
11. Conservation des documents	C	La Suisse est conforme à la R. 11.
12. Personnes politiquement exposées (PPE)	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La détection des bénéficiaires effectifs des PPE étrangères parmi les clients existants pose problème en application des dispositions transitoires de la LBA de 2014.</li> <li>• La vérification du statut de PPE du bénéficiaire effectif du bénéficiaire des clients de contrat d’assurance n’est pas prévue.</li> </ul>
13. Correspondance bancaire	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il n’existe pas de mesures encadrant les comptes de passage.</li> </ul>
14. Services de transfert de fonds ou de valeurs	C	La Suisse est conforme à la R. 14.

Conformité avec les Recommandations du GAFI		
Recommandation	NOTATION	Facteur(s) justifiant la notation
15. Nouvelles technologies	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il n'existe pas d'obligation pour le pays d'identifier et d'évaluer les risques liés aux nouvelles technologies.</li> <li>Il n'existe pas d'obligations pour tous les intermédiaires non bancaires d'évaluer leurs risques avant l'utilisation des nouvelles technologies.</li> </ul>
16. Virements électroniques	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il n'existe pas pour les intermédiaires FINMA d'obligation explicite de vérifier les informations du donneur d'ordre.</li> <li>Il n'existe pas d'exigence de mesures raisonnables pour identifier les virements isolés incomplets sur les données du donneur d'ordre et du bénéficiaire.</li> <li>Il n'est pas spécifié quelle suite les institutions financières intermédiaires doivent donner aux virements isolés incomplets reçus de manière répétée.</li> <li>Certains Règlements d'OAR ne prévoient pas : <ul style="list-style-type: none"> <li>lorsque l'affilié de l'OAR est en position d'institution financière intermédiaire, des mesures raisonnables pour détecter les virements qui ne contiennent pas toutes les informations requises ;</li> <li>lorsque l'affilié de l'OAR est en position d'institution financière du bénéficiaire, l'identification des bénéficiaires occasionnels des virements d'un montant inférieur à 1 000 CHF et la procédure à suivre lorsqu'un virement isolé incomplet est reçu.</li> </ul> </li> </ul>
17. Recours à des tiers	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> </ul>
18. Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certains Règlements d'OAR ne prévoient pas que le personnel des affiliés obéisse à des critères d'intégrité.</li> <li>Il n'existe pas de dispositif d'audit indépendant pour tester le système LBC/FT des IFDS, ni d'affiliés de certains OAR.</li> <li>Les dispositions organisant le programme LBC/FT du groupe n'incluent pas l'ensemble des exigences du c.18.1</li> </ul>
19. Pays présentant un risque plus élevé	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il n'existe pas de dispositions contraignantes qui exigent de toutes les institutions financières qu'elles appliquent des mesures de vigilance renforcée aux relations d'affaires présentant des liens avec des pays considérés comme à risque par le GAFI.</li> <li>Les mesures permettant de s'assurer que toutes les institutions financières sont informées des pays considérés comme à risque en matière de BC/FT ne sont pas en place.</li> </ul>
20. Déclaration des opérations suspectes	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>
21. Divulgence et confidentialité	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>La confidentialité des DOS connaît quelques exceptions de portée limitée.</li> </ul>
22. Entreprises et professions non financières désignées : devoir de vigilance relatif à la clientèle	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>

Conformité avec les Recommandations du GAFI

Recommandation	NOTATION	Facteur(s) justifiant la notation
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Les insuffisances notées au regard des R. 10, 12, 15 et 17 sont également applicables aux EPNFD.</li> </ul>
23. Entreprises et professions non financières désignées : autres mesures	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il existe une défaillance sur le champ d'application de la R. 23 similaire à celle notée pour la R. 22.</li> <li>Les insuffisances notées au regard des R. 18, 19, 20 et 21 sont également applicables aux EPNFD.</li> </ul>
24. Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les risques BC/FT des personnes morales créées dans le pays n'ont pas fait l'objet d'une évaluation.</li> <li>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.</li> <li>Il n'y a pas de sanctions administratives ou pénales pour manquement à l'obligation d'annonce.</li> <li>L'application de la « procédure client » peut peser sur la rapidité de la coopération internationale attendue en matière d'informations sur les bénéficiaires effectifs.</li> </ul>
25. Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les exigences relatives à l'obligation de maintenir à jour les données relatives aux trusts sont insuffisantes.</li> <li>L'application de la « procédure client » peut peser sur la rapidité de la coopération internationale attendue.</li> <li>La défaillance relative à la vérification des bénéficiaires effectifs (R. 10) est applicable.</li> <li>Les insuffisances notées au regard des R. 31 et 35 sont également applicables.</li> </ul>
26. Réglementation et contrôle des institutions financières	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>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 leur agrément initial, ceci incluant des changements de dirigeants, administrateurs et détenteurs d'une participation qualifiée.</li> <li>La réglementation sectorielle permet la surveillance consolidée au niveau des groupes financiers, y compris en matière de LBC/FT, mais ne l'exige pas.</li> <li>Pour certains OAR, les critères déterminant la révision du profil de risque des affiliés ne sont pas satisfaisants.</li> </ul>
27. Pouvoirs des autorités de contrôle	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>La FINMA n'a pas de compétences pour imposer des sanctions pécuniaires.</li> </ul>
28. Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certains OAR font une référence limitée aux risques pour la détermination de l'étendue des contrôles de LBC/FT.</li> <li>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.</li> </ul>
29. Cellules de renseignements financiers (CRF)	C	La Suisse est conforme à la R. 29.
30. Responsabilités des Autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes	C	La Suisse est conforme à la R. 30.

Conformité avec les Recommandations du GAFI		
Recommandation	NOTATION	Facteur(s) justifiant la notation
31. Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>
32. Passeurs de fonds	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'amende applicable en cas de fausse déclaration ou de refus de déclarer ne semble ni dissuasive ni proportionnée.</li> <li>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.</li> </ul>
33. Statistiques	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les données disponibles sur les poursuites pénales, la confiscation et la coopération internationale présentent des lacunes.</li> <li>Plus généralement, les statistiques présentées ne sont pas systématisées de manière à permettre l'évaluation de l'efficacité et de l'effectivité du dispositif de LBC/FT.</li> </ul>
34. Lignes directrices et retour d'informations	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les retours d'information à disposition des assujettis sont insuffisants, en particulier dans le secteur non financier.</li> </ul>
35. Sanctions	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>La gamme de sanctions disponibles ne permet pas de sanctionner de manière graduée les assujettis ayant manqué à leurs obligations.</li> <li>Les sanctions applicables ne sont pas proportionnées.</li> </ul>
36. Instruments internationaux	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Des défaillances mineures demeurent concernant la mise en œuvre de certains articles clés des conventions pertinentes.</li> </ul>
37. Entraide judiciaire	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>Les conditions encadrant le maintien de la confidentialité peuvent, selon la nature de la demande, sembler indûment restrictives.</li> </ul>
38. Entraide judiciaire : gel et confiscation	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>La conformité avec la R. 38 est limitée par la lacune mineure constatée au titre de la R. 4.</li> <li>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.</li> </ul>
39. Extradition	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certaines lacunes mineures touchant aux infractions de BC/FT peuvent avoir une incidence sur le champ d'application du dispositif d'extradition.</li> <li>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.</li> </ul>
40. Autres formes de coopération internationale	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'application de la « procédure client » peut retarder la coopération internationale accordée par la FINMA.</li> <li>Le MROS n'a pas le pouvoir de formuler des demandes au nom d'un homologue étranger en l'absence d'un lien avec une DOS envoyée au MROS par un intermédiaire financier suisse.</li> <li>Les conditions de la surveillance des groupes étrangers avec des établissements en Suisse sont insuffisantes pour favoriser le contrôle efficace de ces groupes.</li> </ul>

*Acronymes et abréviations*

<b>ADE</b>	Ayant droit économique (synonyme de « bénéficiaire effectif »)
<b>AFC</b>	Administration fédérale des contributions
<b>AFD</b>	Administration fédérale des douanes
<b>ATF</b>	Arrêt du Tribunal Fédéral
<b>BC</b>	Blanchiment de capitaux
<b>BE</b>	Canton de Berne
<b>BNS</b>	Banque nationale suisse
<b>BS</b>	Canton de Bâle-Ville
<b>c.</b>	Critère de la Méthodologie du GAFI
<b>CC</b>	Code civil
<b>CDB 16</b>	Convention relative à l'obligation de diligence des banques de 2016
<b>CFMJ</b>	Commission fédérale des maisons de jeu
<b>CFT</b>	Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999)
<b>CO</b>	Code des obligations
<b>Constitution fédérale</b>	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999
<b>Convention de Palerme</b>	Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000)
<b>Convention de Vienne</b>	Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988)
<b>CP</b>	Code pénal
<b>CPP</b>	Code de procédure pénale
<b>CRF</b>	Cellule de renseignements financiers
<b>DDIP</b>	Direction du droit international public (au sein du DFAE)
<b>DDPS</b>	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
<b>DEFR</b>	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
<b>DETEC</b>	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères

## ACRONYMES ET ABBRÉVIATIONS

<b>DFE</b>	Département fédéral des finances
<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>DPA</b>	Loi fédérale sur le droit pénal administratif
<b>EIMP</b>	Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale
<b>EPNFD</b>	Entreprises et professions non financières désignées
<b>fedpol</b>	Office fédéral de la police (au sein du DFJP)
<b>FINMA</b>	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
<b>FP</b>	Financement de la prolifération des armes de destruction massive
<b>FT</b>	Financement du terrorisme
<b>GCBF</b>	Groupe de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme
<b>GE</b>	Canton de Genève
<b>IFDS</b>	Intermédiaires financiers directement soumis (à la surveillance de la FINMA)
<b>LB</b>	Loi sur les banques et les caisses d'épargne
<b>LBA</b>	Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme
<b>LBC/FT</b>	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
<b>LBVM</b>	Loi sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières
<b>LD</b>	Loi sur les douanes
<b>LDA</b>	Loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins
<b>LEmb</b>	Loi fédérale sur l'application de sanctions internationales
<b>LFINMA</b>	Loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
<b>LHID</b>	Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes
<b>LIFD</b>	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct
<b>LIMF</b>	Loi sur l'infrastructure des marchés financiers
<b>LLCA</b>	Loi fédérale sur la libre circulation des avocats
<b>LMJ</b>	Loi sur les maisons de jeu
<b>LOC</b>	Loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération
<b>Loi du 12 décembre 2014</b>	Loi fédérale du 12 décembre 2014 sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012

## ACRONYMES ET ABBRÉVIATIONS

<b>Loi interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique »</b>	Loi fédérale du 12 décembre 2014 interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » et les organisations apparentées
<b>LPA</b>	Loi sur la procédure administrative
<b>LPAv</b>	Loi sur la profession d’avocat Genève
<b>LPers</b>	Loi sur le personnel de la Confédération
<b>LPD</b>	Loi fédérale sur la protection des données
<b>LPCC</b>	Loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux
<b>LSA</b>	Loi sur la surveillance des entreprises d’assurance
<b>LTI</b>	Loi fédérale sur les titres intermédiés
<b>MoU</b>	<i>Memorandum of Understanding</i> (protocole d’entente)
<b>MP</b>	Ministère public
<b>MPC</b>	Ministère public de la Confédération
<b>MROS</b>	Bureau de communication en matière de blanchiment d’argent ( <i>Money Laundering Reporting Office-Switzerland ; CRF suisse</i> )
<b>NI</b>	Note interprétative
<b>OA-FINMA</b>	Ordonnance sur les audits des marchés financiers
<b>OAR</b>	Organisme d’autorégulation
<b>OB</b>	Ordonnance sur les banques et les caisses d’épargne
<b>OBA</b>	Ordonnance sur la lutte contre le blanchiment d’argent et le financement du terrorisme
<b>OBA-CFMJ</b>	Ordonnance de la Commission fédérale de surveillance des maisons de jeu concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d’argent et le financement du terrorisme
<b>OBA-FINMA</b>	Ordonnance de la FINMA sur la lutte contre le blanchiment d’argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier
<b>OBCBA</b>	Ordonnance sur le Bureau de communication en matière de blanchiment d’argent
<b>OBNL</b>	Organisme à but non-lucratif
<b>OBVM</b>	Ordonnance sur les bourses
<b>OFJ</b>	Office fédéral de la justice (au sein du DFJP)
<b>OIMF-FINMA</b>	Ordonnance de la FINMA sur l’infrastructure des marchés financiers
<b>OLMJ</b>	Ordonnance sur les jeux de hasard et les maisons de jeu



## ACRONYMES ET ABBRÉVIATIONS

<b>ORC</b>	Ordonnance sur le registre du commerce
<b>Ordonnance du 2 octobre 2000</b>	Ordonnance du 2 octobre 2000 instituant des mesures à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe « Al-Qaïda » ou aux Taliban
<b>Ordonnance du 11 février 2009</b>	Ordonnance du 11 février 2009 sur le contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide
<b>O-Iran</b>	Ordonnance du 11 novembre 2015 instituant des mesures à l'encontre de la République islamique d'Iran
<b>O-RPDC</b>	Ordonnance du 25 octobre 2006 instituant des mesures à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée
<b>PJF</b>	Police judiciaire fédérale
<b>R.</b>	Recommandation(s) du GAFI
<b>RCSNU</b>	Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies
<b>RCSNU 1267</b>	Résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies
<b>RCSNU 1373</b>	Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies
<b>RCSNU 1988</b>	Résolution 1988 (2011) du Conseil de sécurité des Nations Unies
<b>RCSNU 1989</b>	Résolution 1989 (2011) du Conseil de sécurité des Nations Unies
<b>R ARIF</b>	Règlement LBA de l'OAR de l'Association romande des intermédiaires financiers
<b>R ASG</b>	Règlement LBA de l'OAR Association suisse des gérants de fortune
<b>R ASSL</b>	Règlement LBA de l'OAR Association suisse des sociétés de leasing
<b>R Fiduciaire</b>	Règlement LBA de l'OAR Fiduciaire   Suisse
<b>R OAD FCT</b>	Règlement LBA de l'OAR FCT ( <i>Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino</i> )
<b>R OAR-ASA</b>	Règlement LBA de l'OAR de l'Association Suisse d'Assurances pour la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme
<b>R OAR CFF</b>	Règlement LBA de l'OAR Chemins de fers fédéraux
<b>R OAR G</b>	Règlement LBA de l'OAR des Gérants de patrimoine
<b>R FSA/FSN</b>	Règlement LBA de l'OAR de la Fédération suisse des avocats et de la Fédération suisse des notaires
<b>R Polyreg</b>	Règlement LBA de l'OAR Polyreg
<b>R SVIG</b>	Règlement LBA de l'OAR de l'Association suisse des sociétés d'investissement

## ACRONYMES ET ABBRÉVIATIONS

<b>R VQF</b>	Règlement LBA de l'OAR VQF ( <i>Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen</i> )
<b>REM</b>	Rapport d'Évaluation Mutuelle du GAFI
<b>SA</b>	Société anonyme
<b>SARL</b>	Société à responsabilité limitée
<b>SECO</b>	Secrétariat d'État à l'économie (au sein du DEFR)
<b>SFI</b>	Secrétariat d'État aux questions financières internationales (au sein du DFF)
<b>SRC</b>	Service de renseignement de la Confédération (au sein du DDPS)
<b>TI</b>	Canton du Tessin
<b>VD</b>	Canton de Vaud
<b>ZAG</b>	<i>Zentrale Aufbereitung Geldwäschereverdachtsmeldung</i> (Unité du MPC chargé de traiter les DOS transmises par le MROS)
<b>ZH</b>	Canton de Zurich



# GAFI



© GAFI  
[www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)

Décembre 2016

## **Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme - la Suisse** ***Rapport du quatrième cycle d'évaluations mutuelles***

Dans ce rapport: un résumé des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en vigueur en Suisse au moment de la visite sur place (25 février - 11 mars 2016). Ce rapport analyse le niveau de conformité avec les 40 Recommandations du GAFI et l'efficacité du dispositif suisse de LBC/FT, et émet des recommandations en vue de renforcer ce dispositif.