



**Financial Action Task Force**  
Groupe d'action financière

**3<sup>ÈME</sup> RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE LA  
LUTTE ANTI-BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET  
CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME**

**SYNTHÈSE**

**SUISSE**

**14 OCTOBRE 2005**

© GAFI/OCDE 2005

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

# SYNTHÈSE

## 1. INFORMATIONS GÉNÉRALES

1. La Suisse étant une place financière internationale importante, la source majeure des produits d'origine criminelle provient des infractions liées à la criminalité économique. En matière de financement du terrorisme, les enquêtes suisses ne permettent en aucune manière de dégager une tendance (ancienne ou nouvelle) des méthodes et techniques utilisées et il semble trop tôt pour évaluer correctement l'impact de l'introduction des nouvelles mesures en la matière.

2. Une part très importante du secteur financier actif en Suisse est constituée des banques, négociants en valeurs mobilières, bourses et fonds de placement. Dans le secteur non bancaire, l'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent (LBA) n'est pas lié à des professions ou branches spécifiques mais à l'exercice à titre professionnel d'activités déterminées qui sont susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment d'argent. La LBA, entrée en vigueur en 1998, fournit pour le secteur non bancaire, en sus d'une clause générale très large, un catalogue non exhaustif d'activités d'intermédiation financière soumises à la loi. Sont soumis en particulier les gérants de fortune, les institutions de crédit, notamment celles qui pratiquent le leasing financier, les négociants en matières premières (dans le cas de négoce en bourse pour le compte de tiers), les personnes qui font le commerce de billets de banque, de monnaies et de métaux précieux bancaires, les bureaux de change, les personnes qui font le transfert d'argent et de valeurs, les distributeurs et représentants de fonds de placement, les organes exécutifs formels et matériels de sociétés de domicile suisses ou étrangères, ainsi que les avocats et notaires qui pratiquent l'intermédiation financière en dehors de l'activité traditionnelle de leur profession. De nombreuses sociétés fiduciaires sont en Suisse des intermédiaires financiers à part entière, soumis à l'ensemble des obligations de diligence découlant de la LBA. Les entreprises suisses d'assurances sont également soumises aux dispositions de la LBA. Ceci est aussi le cas des casinos. En vue de mettre en œuvre les Recommandations révisées du GAFI notamment en matière d'assujettissement de certaines activités non financières, le gouvernement suisse a proposé une révision de la législation suisse, qui a été mise en consultation au début 2005.

3. La LBA est une loi-cadre fondée sur le principe de l'autorégulation issu de la pratique bancaire (appelée « autorégulation dirigée »). Le législateur suisse a fait le choix de confier la responsabilité de préciser les modalités de mise en œuvre de la loi et de contrôler leur respect soit à des autorités administratives de contrôle soit à des organismes d'autorégulation (OAR). Il s'agit de distinguer entre :

### Les intermédiaires financiers au sens de l'article 2 al. 2 de la LBA :

Sont concernés les intermédiaires financiers soumis à la surveillance des autorités instituées par des lois spéciales. Même dans ce cadre, les mécanismes d'autorégulation jouent un rôle important (les OAR peuvent préciser les modalités de mise en œuvre de la LBA). Indépendamment de l'affiliation ou non des intermédiaires considérés à un OAR, la LBA charge en revanche les autorités de surveillance instituées par des lois spéciales de la compétence de contrôle :

- **La Commission fédérale des banques (CFB)** est l'autorité de surveillance compétente à l'égard des banques, négociants en valeurs mobilières et directions de fonds. Les intermédiaires sous son contrôle peuvent par ailleurs s'affilier à un OAR à même de définir des standards minimum. Néanmoins, tant la compétence de préciser les modalités de mise en œuvre de la LBA que celle de contrôler leur respect demeurent pour l'essentiel réservées à l'autorité de surveillance ; s'agissant toutefois de préciser les modalités des devoirs de vigilance, la CFB a intégré dans son ordonnance de 2002 (OBA-CFB) les devoirs d'identification des clients et des ayants droit économiques tels que définis dans la Convention relative à l'obligation de diligence des banques de 2003 (CDB 03) conclue entre les banques et l'Association suisse des banquiers (ASB). Ceci découle de motifs historiques, les obligations de diligence ayant été définies en Suisse depuis 1977.

- **L'Office fédéral des assurances privées (OFAP)** a adopté en 1999 une ordonnance visant à préciser les modalités de mise en œuvre de la LBA (OBA-OFAP) et assure la surveillance en la matière des institutions d'assurance qui exercent une activité d'assurance directe sur la vie ou proposent ou distribuent des parts de fonds de placement. L'Organisme d'autorégulation (OA-ASA) est soumis à la surveillance de l'OFAP et a arrêté un Commentaire qui complète les dispositions du règlement de l'OA-ASA pour la mise en œuvre de la LBA par les compagnies d'assurances qui lui sont affiliées. En ce qui concerne ses compétences de contrôle, l'OFAP s'appuie de manière importante sur l'OA-ASA.
- **La Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ)** a établi sa propre ordonnance visant à préciser les modalités de mise en œuvre de la LBA et exerce une surveillance directe sur l'ensemble des casinos. La Fédération suisse des casinos a établi un OAR (OAR-FSC) dont le règlement est considéré par la CFMJ comme un standard minimum. En revanche, l'OAR-FSC n'a pas de compétences en matière de contrôles, qui restent du seul ressort de la CFMJ.

*Les intermédiaires financiers exerçant à titre professionnel les activités énumérées à l'article 2, alinéa 3 de la LBA*

Ces intermédiaires financiers ne sont pas assujettis aux compétences d'une autorité de surveillance instituée par une loi spéciale. Afin d'être autorisés à exercer leurs activités professionnelles concernées, ils disposent du choix :

- soit de s'affilier à l'un des OAR reconnus par l'AdC et surveillé par celle-ci en vertu de la LBA (11 en avril 2005), ce qui implique que ces intermédiaires se soumettent au règlement adopté par l'OAR concerné en matière de lutte contre le blanchiment, ainsi qu'à la surveillance et au pouvoir de sanction de cet OAR. En cas d'exclusion de l'OAR, ces intermédiaires sont soumis au pouvoir de sanction de l'AdC ;
- soit d'obtenir une autorisation d'exercer auprès de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (AdC) créée par la LBA, choix qui implique l'assujettissement aux dispositions de l'ordonnance édictée par l'AdC (OBA-AdC de 2003), ainsi qu'à son pouvoir de contrôle direct. L'AdC est également compétente : (1) pour accorder ou retirer aux OAR la reconnaissance requise en vertu de la LBA, (2) pour approuver les règlements des OAR, incluant les modalités de mise en œuvre par leurs affiliés des obligations découlant de la LBA, (3) pour exercer la surveillance sur les OAR, (4) et pour veiller à ce que ceux-ci fassent appliquer leurs règlements.

4. Le droit suisse n'autorise qu'un nombre limité de formes juridiques des sociétés y compris la société anonyme, la société à responsabilité limitée et la société en commandite. Le secteur des organismes à but non lucratif se partage pour l'essentiel entre deux types d'organisations : les fondations et les associations. Le droit positif suisse ne connaît pas l'institution du trust. Les autorités ont précisé qu'en Suisse, la relation dite « fiduciaire » est une relation bilatérale à rapprocher du contrat de mandat ne devant pas être confondue avec le trust exprès et les constructions juridiques visés à la Recommandation 34.

## **2. SYSTÈME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES**

5. L'incrimination du blanchiment de capitaux par l'art. 305bis du Code pénal (CP), déjà introduite en 1990, consiste en ce que celui qui aura commis un acte propre à entraver l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales dont il savait ou devait présumer qu'elles provenaient d'un crime, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende. La notion de valeur patrimoniale en droit suisse est large et comprend aussi des objets de remplacement. Il n'est pas nécessaire qu'une personne soit condamnée pour une infraction sous-jacente pour pouvoir prouver qu'un bien constitue le produit d'un crime. S'agissant de l'aspect subjectif de l'infraction de blanchiment de capitaux, celle-ci doit être intentionnelle, mais le dol éventuel suffit. Les dispositions du Code pénal prévoient la responsabilité des personnes morales (dans le cas où la responsabilité d'une personne morale est reconnue en matière de blanchiment, la loi prévoit une sanction allant jusqu'à CHF 5 mio d'amende soit 3.230.000 EUR environ). En cas de blanchiment de capitaux, l'article 305bis CP prévoit des peines d'emprisonnement ou d'amende. Dans les cas graves, la peine est la

réclusion pour cinq ans au plus ou l'emprisonnement. La peine privative de liberté peut-être cumulée avec une amende d'un million de CHF au plus (soit 650 000 EUR environ). Le cas est grave, notamment lorsque le délinquant :

- a. Agit comme membre d'une organisation criminelle ;
- b. Agit comme membre d'une bande formée pour se livrer de manière systématique au blanchiment d'argent ;
- c. Réalise un chiffre d'affaires ou un gain importants en faisant métier de blanchir de l'argent.

6. En Suisse, la nature de l'infraction de blanchiment de capitaux est atypique (il s'agit d'une infraction d'entrave à l'administration de la justice) et ne reprend pas formellement tous les comportements visés à la Convention de Vienne (éléments de conversion ou de transfert de cette même Convention). Par contre, la jurisprudence indique que le juge suisse interprète l'article 305bis de façon à couvrir les éléments de conversion et de transfert. Enfin, l'élément de détention serait – d'après l'interprétation faite du Code pénal par les autorités suisses – couvert par la notion d'entrave. Sur la base de la liste des catégories désignées d'infractions préalables telles que définies dans les 40 Recommandations du GAFI, ne sont pas encore couvertes en droit suisse les infractions suivantes : le trafic illicite de migrants, la contrefaçon et le piratage de produits, la contrebande et les délits d'initiés et la manipulation de marchés. Ces infractions seront couvertes lorsque la nouvelle loi de LAB/CFT sera adoptée (prévue pour 2007).

7. Il ressort des statistiques disponibles en Suisse que, depuis l'entrée en vigueur de la disposition pénale réprimant le blanchiment de capitaux le 1er août 1990, plus de 1000 jugements pour blanchiment ont été rendus. La moyenne annuelle se situe depuis 1998, date d'entrée en vigueur de la LBA, autour de cent condamnations. Ramenée dans le contexte suisse, la signification de ces chiffres peut être nuancée. Parmi les communications transmises par le MROS aux autorités de poursuite pénale depuis le 1er avril 1998, 5% d'entre elles ont abouti à des condamnations au niveau cantonal. De plus, ramené à l'échelle cantonale, le nombre de condamnations pour blanchiment de capitaux ne semble pas systématiquement proportionnel à l'importance de l'activité financière déployée et le bilan des condamnations pour blanchiment de capitaux s'avère contrasté d'un canton à l'autre. Il est vrai qu'une majorité des magistrats rencontrés lors de la visite sur place a signalé comme principale difficulté pour la poursuite des faits de blanchiment en Suisse le recours à des informations sur l'infraction sous-jacente le plus souvent en possession d'autorités étrangères. Il convient toutefois de noter que les peines prévues pour blanchiment de capitaux sont proportionnées par rapport à celles prévues pour d'autres infractions telles que le vol et le recel.

8. Le Code pénal suisse prévoit une norme pénale spécifique au financement du terrorisme. Cette disposition, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2003, prévoit que *celui qui, dans le dessein de financer un acte de violence criminel visant à intimider une population ou à contraindre un État ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, réunit ou met à disposition des fonds, sera puni de la réclusion pour cinq ans au plus ou de l'emprisonnement*. A la lecture de ce qui précède, il convient de noter que la législation suisse visant à incriminer le financement du terrorisme est largement complète. L'art. 260<sup>ter</sup> CP punit le soutien à une organisation criminelle, son financement constituant un acte de soutien typique. Il semble néanmoins que les dispositions applicables ne soient pas en totale conformité avec les normes du GAFI en la matière. La définition du financement du terrorisme telle qu'elle ressort du Code pénal suisse apparaît en effet plus restrictive que ce qu'exige le GAFI dans le cadre de la Recommandation spéciale II. En effet, le Code pénal couvre uniquement le financement d'« un acte de violence criminelle (...) » et non d'un individu, indépendamment d'un acte précis. Toutefois les autorités suisses considèrent que ce dernier cas de figure est couvert par l'article 305 CP (entrave à l'action pénale).

9. La Suisse dispose d'un régime de confiscation sophistiqué et complet.

10. Les mesures de sanctions, y compris les sanctions financières, contre Al-Qaïda et les Taliban aux termes de la S/RES/1267(1999) et celles qui lui ont succédé sont mises en œuvre en Suisse par le biais de l'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. Cette ordonnance se fonde sur la loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'application de sanctions internationales qui constitue une législation cadre pour la mise en œuvre des sanctions internationales. Pour geler les fonds des terroristes ou les autres biens des personnes visées dans le cadre de la S/RES/1373(2001) la Suisse applique la LBA qui, en cas de soupçons fondés de blanchiment, de lien avec un crime ou une organisation criminelle, oblige les banques et les intermédiaires financiers à procéder à un gel immédiat des avoirs concernés, et ce sans en avertir les personnes visées. La Suisse est en conformité avec la RS III en ce qui concerne la S/RES/1267(1999). Concernant la mise en œuvre de la S/RES/1373(2001), la Suisse n'a aucune procédure spécifique lui permettant de désigner les personnes concernées. Elle n'a pas en place une loi permettant d'examiner les initiatives prises au titre des mécanismes de gel des autres pays et de leur donner effet. Par contre, la Suisse possède une procédure qui permet l'imposition de sanctions – le Conseil fédéral peut, sur la base d'un examen au cas par cas, décréter l'imposition de sanctions à l'encontre d'un individu ou d'un pays. L'approche suisse consistant à se servir de son régime anti-blanchiment (la LBA) et de se baser sur l'obligation de geler les fonds en cas de soupçons fondés de blanchiment est insuffisante.

11. Le MROS (*Money Laundering Reporting Office*) est la Cellule de renseignements financiers suisse. Il a été institué par la loi LBA du 10 octobre 1997. Le MROS reçoit et analyse les communications et les dénonciations des intermédiaires financiers, des organismes d'autorégulation, de l'autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, des autorités de surveillance instituées par des lois spéciales et des personnes désignées à l'article 305ter du Code pénal. Dans le cadre juridique qui est le sien et tel qu'il a été pensé par le législateur suisse, le MROS présente des signes tangibles d'efficacité et de professionnalisme et semble doté de ressources suffisantes pour accomplir sa tâche. S'il dispose de cinq jours pour traiter une communication, il semble que deux jours et demi en moyenne suffisent à assurer ce traitement. Le MROS dispose d'un accès direct et satisfaisant à une variété de bases de données afin d'analyser les communications qu'il reçoit. Il est cependant à noter que le MROS n'a pas été doté de compétences d'enquêtes propres (sa valeur ajoutée consiste à étoffer une communication par la consultation de bases de données et d'homologues étrangers pour des affaires de nature transnationale et à identifier les communications qui présentent des liens entre elles). Le MROS n'est en particulier pas habilité à obtenir des entités déclarantes ni des autres intermédiaires financiers soumis à la LBA des renseignements complémentaires. Ceci devrait être corrigé afin d'améliorer la pertinence des dossiers transmis aux autorités de poursuite pénale. Ceci permettrait également au MROS d'accroître la qualité de l'entraide qu'il fournit à ses homologues étrangers.

12. Sur le plan fédéral, le Ministère Public de la Confédération (MPC) est l'autorité de poursuite pénale suisse lorsque les actes punissables ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger ou lorsque les actes punissables ont été commis dans plusieurs cantons sans qu'il y ait de prédominance évidente dans l'un d'entre eux. Les cantons disposent de leurs propres autorités de poursuite pénale en charge des poursuites lorsque les conditions pour attribuer la compétence à la Confédération ne sont pas réunies. Ils disposent également de leurs propres services de police. L'Office fédéral de la police (Fedpol) mène ses propres enquêtes dans les affaires relevant de la grande criminalité sous la direction du Procureur général de la Confédération. Au niveau de la Confédération, les cas de blanchiment d'argent sont, sur le plan policier, du ressort des commissariats spéciaux de la police fédérale. Alors que le MPC fonctionne comme autorité d'investigation et d'accusation, ce sont les offices des juges d'instruction fédéraux qui, avec leurs diverses antennes régionales, assument l'instruction. Le Tribunal fédéral pénal de Bellinzona est compétent en ce qui concerne l'appréciation de première instance et la surveillance des autorités fédérales d'investigation et d'instruction. A titre positif, la Suisse est en pleine conformité avec les Recommandations 27, 28 et 30 du GAFI. Les autorités de poursuite pénale sont dotées des pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs prérogatives. Les magistrats ont en règle générale institué des méthodes de travail harmonisées entre les cantons. Il semble important que des moyens suffisants continuent d'être mis à la disposition des autorités de poursuite pénale et des

services de police. Par ailleurs, les nouvelles attributions du Tribunal pénal fédéral de Bellinzona et du MPC redistribuent de facto les compétences en matière de poursuite de l'infraction de blanchiment de capitaux entre le niveau fédéral et le niveau cantonal. Dans ce cadre, la concertation entre les autorités compétentes concernées est essentielle.

13. La mise en œuvre de la RS IX en Suisse repose sur les mécanismes existants valables pour tout autre type de marchandise entrant ou sortant du pays. Si les autorités douanières disposent du pouvoir de retenir les espèces ou instruments au porteur en présence de soupçon ou de fausse communication, il semble que le reste du dispositif ne soit que très imparfaitement conforme au texte de cette norme. Il est important que la Suisse prenne les mesures nécessaires pour se mettre en pleine conformité avec la RS IX.

### **3. MESURES PREVENTIVES – INSTITUTIONS FINANCIÈRES**

14. La CFB a introduit le concept d'approche différenciée en fonction du risque dans l'application des devoirs de diligence par les intermédiaires financiers. Ce système n'a pas pour but d'alléger les devoirs de diligence de base, mais au contraire de les renforcer en présence de risques accrus. Chacun des intermédiaires financiers assujettis à la surveillance de la CFB est tenu d'élaborer son propre concept de mise en œuvre de cette approche différenciée, en tenant compte des risques spécifiques à son activité. L'intermédiaire financier doit répartir ses clients en au moins deux catégories, à savoir ceux qui présentent un risque normal de blanchiment et ceux qui présentent un risque accru de blanchiment. Le même système est applicable aux intermédiaires financiers non bancaires soumis directement à l'AdC ainsi qu'à la plupart des affiliés aux OAR. Dans le secteur bancaire, un contrôle spécifique de la mise en œuvre de l'approche basée sur le risque a été effectué. Un contrôle de même type est effectué dans le secteur non bancaire dans le cadre des révisions annuelles ordinaires.

15. Dans le secteur bancaire, les dispositions en vigueur n'autorisent pas l'ouverture de comptes ou de livrets anonymes. L'ouverture de livrets au porteur n'est plus autorisée depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2003. Auparavant, les clients ouvrant de tels livrets ont été systématiquement identifiés depuis 1977. L'identification des porteurs de ces livrets est requise dans l'hypothèse où ils réalisent une opération importante sur ces livrets auprès de l'établissement bancaire (dépôts, retraits, etc.). Dans ce cas, les autorités suisses ont indiqué que la conversion du livret sous la forme d'un compte ouvert au nom du client est de pratique courante. Toutefois, aucune mesure n'est actuellement envisagée afin de procéder à l'identification systématique des possesseurs de livrets au porteur. Concernant le secteur des assurances privées, l'enregistrement de contrats sous de faux noms ou des noms d'emprunt devrait être interdit. Les autorités suisses devraient prendre des mesures permettant d'évaluer les montants déposés sur les livrets d'épargne au porteur encore en circulation, et envisager de prendre les mesures adéquates visant à l'abrogation dans un délai raisonnable de la circulation de ces instruments.

16. En ce qui concerne les situations dans lesquelles le client doit être identifié, les dispositions applicables sont globalement satisfaisantes. Néanmoins, dans le secteur bancaire, les autorités suisses devraient veiller à réexaminer la disposition de la CDB 03 qui dispense de procéder à l'identification du client s'il existe des indices de tentative de blanchiment de capitaux, mais que la banque refuse l'opération ou l'établissement de la relation d'affaires, afin de préciser les obligations applicables dans ce type de situation.

17. Dans le secteur des intermédiaires financiers non bancaires et celui des assurances, les établissements qui renoncent à réaliser une opération ou à nouer une relation d'affaires en raison de l'impossibilité d'identifier le client ou les ayants droit économiques devraient être tenus de procéder à une déclaration de soupçon auprès du MROS en présence d'indices de tentative de blanchiment de capitaux (ceci est prévu dans le cadre du nouveau projet de LBA).

18. Les autorités suisses devraient instaurer une obligation explicite à charge de tous les intermédiaires financiers d'identifier les personnes agissant, en qualité de mandataire, au nom et pour le compte du

client qui est une personne morale ou une construction juridique, d'une part, ainsi qu'une obligation explicite de prendre connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager le client.

19. En matière de vérification de l'identité des bénéficiaires effectifs, les autorités suisses ont adopté une approche fondée sur les risques. Lorsqu'il existe des doutes que le client n'agit pas pour son propre compte ou que la relation d'affaires concernée comporte des risques accrus, les intermédiaires financiers sont tenus d'obtenir du client une déclaration formelle et signée indiquant l'identité des personnes pour lesquelles il agit. Tel doit toujours être le cas lorsque le client est une société de domicile. Au-delà de cette obligation, le régime suisse n'impose aux intermédiaires financiers de prendre des mesures raisonnables pour vérifier à l'aide d'informations ou données pertinentes obtenues auprès d'une source fiable les informations concernant le(s) bénéficiaire(s) économique(s) communiquées par le client que si la relation d'affaires concernée comporte des risques accrus.

20. Lorsque le client est une personne morale ou une construction juridique, l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour comprendre la propriété et la structure de contrôle n'est prévue que dans les deux hypothèses suivantes : (1) le client est une société dite « de domicile » ; (2) les risques accrus que présentent la relation d'affaires ou une opération du client qui est une personne morale imposent des clarifications complémentaires. Dans ces hypothèses, les dispositifs en vigueur imposent d'établir par qui les personnes morales clientes sont contrôlées, mais sans imposer clairement aux intermédiaires financiers de poursuivre ces devoirs de clarification complémentaire jusqu'à identifier les personnes physiques qui contrôlent ou possèdent en dernier ressort le client. En outre, le fait que les sociétés anonymes de droit suisse peuvent émettre des actions au porteur et qu'aucune mesure n'est actuellement en vigueur pour assurer la transparence de leur actionnariat – en dehors du cas où il s'agit de sociétés cotées en bourse – a pour conséquence de rendre plus difficile pour les intermédiaires financiers la vérification des personnes qui contrôlent ou possèdent la personne morale. Les autorités suisses devraient prendre les mesures nécessaires pour remédier à ces faiblesses.

21. Indépendamment des devoirs de clarification complémentaire dans le cas de risques accrus et des diligences pouvant découler des règles de classification de la clientèle en fonction des risques, les autorités suisses devraient envisager d'instaurer une obligation explicite d'application générale d'identifier l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires souhaitée par le client.

22. En ce qui concerne les devoirs de vigilance constante, les systèmes de surveillance dont les établissements financiers sont tenus de disposer ainsi que les obligations de clarifications mises à charge des intermédiaires financiers en cas de transactions ou de relations d'affaires inhabituelles ou suspectes constituent des outils opérationnellement efficaces. Les systèmes de catégorisation des risques applicables aux intermédiaires financiers bancaires et non bancaires suisses, fondés sur les caractéristiques propres des activités et clientèles de chacun d'entre eux, sont pleinement conformes aux exigences et constituent un point fort du système de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme en Suisse. Les dispositions identifiant les situations de risque réduit à l'égard desquelles les devoirs de vigilance peuvent être allégés sont pour la plupart justifiées. Dans le secteur des assurances, le fait qu'une personne physique est de notoriété publique ne devrait pas pouvoir être considéré comme indicateur d'un risque réduit.

23. En ce qui concerne les mesures relatives aux clients résidant dans des pays respectant les Recommandations du GAFI, la suppression des mesures de vigilance simplifiée en cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme et les instructions des autorités compétentes en matière de risques, les mesures adoptées en Suisse sont satisfaisantes

24. Concernant les mesures applicables aux clients existants, les autorités suisses devraient impérativement imposer aux entreprises d'assurance de procéder à l'identification ainsi qu'à la vérification de l'identité des clients et des bénéficiaires effectifs des contrats conclus avant 1998, selon l'importance des risques que représentent les clients et, le cas échéant, préciser les moments opportuns auxquels ces mesures de vigilance doivent être appliquées.



25. Dans le secteur bancaire et celui des intermédiaires financiers non bancaires, les établissements sont soumis à l'obligation d'identifier leurs clients qui sont des personnes politiquement exposées. Un des organismes d'autorégulation examinés (dans le secteur des gérants de fortune) n'a toutefois pas encore adopté de disposition spécifique aux PPE<sup>1</sup>. En ce qui concerne le secteur des assurances, un dispositif de vigilance spécifique aux PPE devrait être instauré.

26. L'intégralité du dispositif de LAB/CFT, y compris l'approche fondée sur le risque et les obligations de vigilance accrue qui en découlent, est applicable aux relations de correspondant bancaire. En revanche, la Suisse n'a pas prévu de normes spécifiques relatives à ce type de relation d'affaires. Elle devrait introduire dans le dispositif applicable des règles pour préciser sur ce point les obligations des intermédiaires financiers.

27. En lien avec la Recommandation 8, les autorités suisses requièrent des intermédiaires financiers qu'ils appliquent des mesures spécifiques d'identification aux relations d'affaires nouées à distance et soumettent celles-ci à une surveillance particulière (elles sont classées parmi les relations présentant un risque accru). En revanche, les dispositifs existants ne prévoient aucune obligation pour les intermédiaires financiers de définir des politiques et mesures spécifiques tenant compte des risques d'utilisation abusive des technologies nouvelles à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. À cet égard, les dispositions générales qui sont d'application en matière de surveillance des relations d'affaires et des transactions dans le cadre de l'approche par les risques ne paraissent pas suffisantes pour répondre aux exigences de la Recommandation 8.

28. En ce qui concerne le recours à un tiers introducteur, la Suisse est largement conforme à la Recommandation 9. Le dispositif mis en place est particulièrement strict dans la mesure où il exige des intermédiaires financiers qu'ils disposent toujours d'une copie des documents d'identification obtenus par le tiers introducteur. La portée de la condition d'équivalence des identifications opérées par d'autres sociétés du groupe mériterait d'être explicitée. Par ailleurs, il devrait être requis que l'intermédiaire financier qui recourt à un tiers introducteur soit tenu de s'assurer que celui-ci a pris les mesures pour se conformer à ses obligations de vigilance. Enfin, dans les secteurs qui relèvent des compétences de la CFB et de l'OFAP, le dispositif devrait préciser de manière explicite que le recours à un tiers introducteur est sans incidence sur la responsabilité de l'intermédiaire financier quant à l'accomplissement de ses obligations d'identification.

29. La législation suisse permet en général la levée du secret professionnel ou du devoir de discrétion des institutions financières en matière de LAB\CFT. Néanmoins, il est apparu que, dans certains domaines (échange d'informations entre autorités compétentes au niveau international ou supervision par une autorité étrangère de contrôle), des dispositions de droit suisse soumettent à des conditions contraignantes la transmission d'informations nominatives.

30. La Suisse est en conformité avec la Recommandation 10. En lien avec la Recommandation spéciale VII, il est important que la Suisse modifie le régime applicable en ce qui concerne l'exception prévue par la réglementation à l'identification des donneurs d'ordre pour les virements transfrontaliers en présence de motifs légitimes. Ceci est d'autant plus souhaitable que, dans la pratique, ces exceptions jouent un rôle marginal. Le régime qui est applicable aux virements à destination de comptes bénéficiaires localisés au Lichtenstein devrait être revu, en ce qu'il assimile ces opérations à des virements nationaux. Les obligations incombant aux intermédiaires financiers en ce qui concerne les virements nationaux devraient être renforcées et, en particulier, une obligation de communication des éléments d'identification du donneur d'ordre à l'institution financière bénéficiaire en cas de demande de celle-ci devrait être prévue, le secret professionnel ne pouvant pas être opposable dans ce cas. De plus, aucune disposition spécifique ne fait obligation aux institutions financières de conserver

---

<sup>1</sup> Les autorités suisses ont indiqué que cet organisme d'autorégulation a établi un nouveau règlement prévoyant les devoirs spécifiques de vigilance à l'égard des PPE en date du 29 juillet 2005.

l'ensemble des renseignements nécessaires sur le donneur d'ordre avec le virement correspondant. Ceci doit toutefois être considéré comme implicite. Enfin, les obligations incombant aux intermédiaires financiers relatives au traitement des virements dépourvus des renseignements requis sur le donneur d'ordre mériteraient d'être précisées.

31. Les prescriptions existantes en matière de suivi des transactions inhabituelles ou suspectes sont complètes et détaillées, ce qui permet aux institutions financières de se conformer très largement à la Recommandation 21 du GAFI. Toutefois, les dispositions de l'OBA-OFAP devraient être alignées sur celles des autres règlements des organismes de surveillance afin de prévoir explicitement d'exercer une surveillance accrue sur les relations d'affaires et transactions en relation avec des pays « à risques » (en cas d'application insuffisante des Recommandations du GAFI). L'AdC devrait également s'assurer que les OAR intègrent explicitement cette exigence dans leur règlement.

32. Sur le plan de la conformité du système de communication suisse avec la Recommandation 13, plusieurs constatations peuvent être faites. Dans son état actuel, la LBA ne vise pas explicitement le financement du terrorisme même si celui-ci est de fait inclus dans la mesure où l'obligation de déclarer s'étend aux valeurs patrimoniales provenant d'un crime, y compris le financement du terrorisme. Pour le secteur bancaire, toutefois, l'OBA-CFB contient une disposition explicite à cet égard et le projet de révision de la LBA devrait corriger cette lacune pour l'ensemble des secteurs. Par ailleurs, plusieurs infractions visées par les Recommandations du GAFI ne constituent pas encore en Suisse des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux (*cf. supra*). Enfin, l'obligation de déclaration devrait être élargie, pour tous les intermédiaires financiers, aux situations dans lesquelles les négociations sont interrompues avant l'ouverture proprement dite de la relation d'affaires. Cet élargissement est également prévu dans le cadre de la révision de la LBA.

33. En outre, le système de communication des opérations suspectes pose des problèmes d'effectivité. En effet, le nombre de déclarations de soupçons transmises au MROS apparaît faible eu égard à l'importance de la place financière suisse et de l'activité qui s'y déploie. Ce problème d'efficacité semble résulter d'un faisceau convergent de caractéristiques du système mis en place aboutissant à une conception restrictive, voire pouvant s'avérer dissuasive, de l'obligation de déclaration. Il apparaît dès lors souhaitable de revoir l'équilibre d'ensemble du dispositif suisse en la matière. Dans ce sens, les autorités suisses devraient notamment envisager de dissocier la déclaration d'opérations suspectes du blocage des fonds.

34. La protection de l'intermédiaire financier sur les plans civil et pénal pour violation des règles de confidentialité découlant de l'article 11 de la LBA combiné à l'article 305ter du Code Pénal mériterait d'être renforcée. Il est important que la protection de l'intermédiaire financier en cas de déclaration effectuée « de bonne foi » soit garantie dans tous les cas. Une interdiction sans limitation de durée d'aviser le client qu'une déclaration a été faite devrait être introduite.

35. La Suisse a étudié, dans les années 1990, la faisabilité et l'utilité de mettre en place un système dédié aux transactions nationales et internationales en espèces supérieures à un certain montant. De ce fait, la Recommandation 19 est respectée.

36. Le MROS assure un retour d'information général et spécifique conforme à la Recommandation 25.

37. En ce qui concerne la Recommandation 15, il conviendrait que l'OFAP précise les obligations incombant aux compagnies d'assurances en matière d'organisation du dispositif anti-blanchiment et de contrôle interne. Dans l'ensemble des secteurs, des règles devraient être prévues en matière d'embauche des employés des intermédiaires financiers.

38. En lien avec la recommandation 22, le dispositif suisse est incomplet. En effet, si les intermédiaires soumis à la surveillance de la CFB sont bien tenus à veiller à ce que leurs succursales et filiales à l'étranger se conforment aux principes fondamentaux édictés par l'OBA-CFB, rien n'est

prévu dans ce sens pour les intermédiaires du secteur non bancaire. Ainsi, il conviendrait d'étendre les dispositions appliquées aux banques aux autres intermédiaires financiers lorsque cela est pertinent.

39. Les dispositions de la loi bancaire garantissent qu'il ne peut être établi de banque fictive en suisse, et la CFB a introduit l'interdiction expresse d'entretenir des relations d'affaires avec des banques fictives. En revanche, aucune disposition ne demande aux banques de s'assurer que les institutions financières faisant partie de leur clientèle à l'étranger n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes. Une telle exigence devrait être introduite dans la réglementation bancaire.

40. Très complexe, du fait de la multiplicité d'intervenants liée, d'une part, à la coexistence de plusieurs autorités administratives de surveillance et, d'autre part, à l'existence d'organismes d'autorégulation agissant, pour les uns, à titre subsidiaire par rapport à ces autorités de surveillance ou, pour les autres, à titre principal, le dispositif de contrôle du respect par les institutions financières de leurs obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est à même d'assurer une surveillance complète et effective des personnes et entreprises assujetties. Il convient de noter que ce dispositif de surveillance couvre depuis plusieurs années déjà des activités non financières stricto sensu (casinos, certaines activités des notaires, des avocats, des agents immobiliers, etc.) et implique des contrôles très réguliers (généralement annuels) des assujettis. Cependant, en ce qui concerne le secteur des assurances, l'articulation des rôles entre l'OFAP et l'OA-ASA ne permet pas de garantir une surveillance effective des entreprises d'assurance affiliées à l'OA-ASA. Ainsi, l'OFAP devrait assurer dans les faits la mission de contrôle dont elle est investie par les textes en matière de lutte anti-blanchiment, y compris auprès des affiliés de l'OA-ASA.

41. Les dispositions encadrant les mesures à prendre pour empêcher que des criminels ou leurs complices ne puissent prendre le contrôle d'institutions financières apparaissent insuffisantes dans la version actuelle de la loi sur les entreprises d'assurance. Le projet de loi en cours d'adoption sur la surveillance de ces entreprises remédie à ces lacunes.

42. Les différentes autorités de contrôle sont dans l'ensemble suffisamment dotées en ressources pour accomplir leurs devoirs de surveillance (même si la situation des OAR est difficile à évaluer). Ceci n'est toutefois pas le cas dans le secteur des assurances. En effet, en dehors de l'examen des rapports annuels remis par les compagnies affiliées à l'OA-ASA, l'OFAP n'a ni effectué ni ordonné de contrôle LAB en 2003 et 2004, faute d'effectifs suffisants. Il devrait être remédié à cette situation. De manière générale, il est important que tous les organes de surveillance aient les moyens d'accomplir leurs tâches et que ceci leur soit garanti. A titre positif, il convient de souligner l'effort consenti en matière de formation des contrôleurs.

43. Les différentes autorités de surveillance disposent, de façon générale, de pouvoirs d'investigation et d'accès aux différents documents adaptés ; dans les faits, ces tâches sont souvent déléguées à des réviseurs externes accrédités par elles. Il conviendrait pourtant de renforcer les pouvoirs de l'OA-ASA de façon à ce que cet organisme puisse réformer totalement son « concept de révision ». En attendant, il importe que l'OFAP exerce effectivement son pouvoir de contrôle auprès de l'ensemble des compagnies qui relèvent de son pouvoir.

44. Le système suisse, qui repose principalement sur des réviseurs externes pour les contrôles sur place et dont les coûts sont pris en charge pour l'essentiel par les assujettis eux-mêmes permet de garantir une adéquation des moyens aux exigences de la surveillance. Cependant, dans le secteur des assurances, il conviendrait d'imposer une périodicité des contrôles LAB, éventuellement modulée en fonction des risques. Il serait également souhaitable de développer et formaliser les règles à respecter afin de garantir l'indépendance des organes de direction et de contrôle des OAR. Enfin, l'effort d'harmonisation des contrôles effectués par les OAR chez leurs affiliés devrait être poursuivi.

45. En matière de sanctions, le dispositif existant présente des défauts qui sont susceptibles de nuire à sa cohérence et à son efficacité, notamment en ce qui concerne l'égalité de traitement entre les différents intermédiaires financiers, quel que soit le mode de surveillance : (1) l'éventail de sanctions à

disposition des autorités de surveillance, en l'absence notamment de sanctions pécuniaires, ne permet pas toujours de sanctionner de façon appropriée les infractions de gravité moyenne ; (2) l'effectivité des sanctions dans le secteur des assurances devrait être améliorée par le renforcement des modalités de contrôle et (3) l'harmonisation des sanctions entre OAR devrait être améliorée. En outre, le dispositif de sanctions pénales mériterait d'être plus cohérent.

46. Les différentes autorités de surveillance ont fourni un réel effort pour mettre à la disposition des intermédiaires financiers des lignes directrices qui explicitent leurs obligations en matière de LAB/CFT. Il n'a pas été possible d'apprécier totalement le travail fourni par les OAR mais l'AdC en est satisfaite.

47. Dans son ensemble, la RS VI est mise en œuvre de manière adéquate. Au demeurant, les intermédiaires financiers intervenant dans ce secteur d'activité sont à l'origine de la moitié environ des déclarations de soupçons.

#### **4. MESURES PRÉVENTIVES – LES ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIÈRES DÉSIGNÉES<sup>2</sup>**

48. Il est à souligner, à titre positif, que la Suisse a assujéti de longue date à la LBA, antérieurement même aux Recommandations à cet effet du GAFI, certaines personnes qui exercent un large éventail de professions non financières. La question de l'assujettissement à la LBA semble néanmoins poser problème pour certaines activités des catégories professionnelles suivantes : les agents immobiliers, les commerçants de pierres précieuses, les avocats, notaires et autres professions juridiques ainsi que les prestataires de services aux sociétés et trusts. Les autorités suisses devraient ainsi prendre les mesures appropriées pour assujettir les agents immobiliers aux obligations de vigilance, indifféremment selon qu'ils agissent pour le compte du vendeur ou de l'acheteur d'un immeuble, et indifféremment selon que les transactions auxquelles ils participent donnent lieu ou non à des paiements en espèces. Le commerce de pierres précieuses devrait être assujéti aux dispositifs de la LBA dans les conditions prévues à la Recommandation 12. L'assujettissement des avocats, notaires et autres professions juridiques devrait être aussi revu. En particulier, la préparation de transactions devrait être suffisante, dans les cas prévus par la Recommandation 12 du GAFI, pour donner lieu à l'assujettissement aux obligations de vigilance, sans limiter cet assujettissement à la préparation ou à l'exécution du volet financier de ces transactions. Ceci vaut également pour les prestataires de services aux sociétés et trusts. De plus, l'extension prévue dans le projet de modification de la LBA ne permettra toujours pas une couverture complète des domaines visés par la recommandation 12<sup>3</sup>. Les autorités suisses devraient considérer ce point avec beaucoup d'attention.

49. Les dispositions applicables dans les casinos sont globalement satisfaisantes au regard des critères essentiels définis par la Méthodologie d'évaluation en relation avec la Recommandation 5. Les autorités suisses devraient cependant concrétiser leurs intentions d'abaisser le seuil d'identification des clients qui réalisent des opérations de caisse pour le ramener à CHF 4.000 (soit 2.500 EUR environ).

---

<sup>2</sup> Dans la mesure où ces professions – à l'exception des casinos - sont qualifiées en droit suisse d'intermédiaires financiers au sens de l'article 2, al. 3 de la LBA, les dispositions de la LBA s'appliquent à ces professions dans les circonstances déjà décrites supra (en application des Recommandations 5, 6 et 8 à 10, 11, 13, 14, 17).

<sup>3</sup> Ce projet d'extension est encore au stade de la consultation préalable des différentes parties concernées. Cette procédure est susceptible d'affecter sensiblement tant le contenu du projet que son délai d'approbation.

50. L'application des Recommandations 6 et 8 aux casinos présente quelques lacunes. Les dispositifs sont en revanche en conformité avec les Recommandations 9 et 10. Pour ce qui est de la Recommandation 11, les dispositions de l'OCFMJ-LBA fixant les modalités d'encadrement des opérations ou relations d'affaires présentant des risques accrus apparaissent insuffisantes. Il est toutefois à souligner que les dispositions du projet de nouvelle ordonnance de la CFMJ seront de nature à garantir la conformité des dispositifs en vigueur avec les recommandations du GAFI.

51. Pour les casinos également, le dispositif de sanctions est conforme aux normes du GAFI. En particulier, l'éventail de sanctions à la disposition de la CFMJ est large et dissuasif et permet une application différenciée en fonction des infractions. Le dispositif de contrôle apparaît aussi particulièrement rigoureux. En revanche, pour les activités commerciales assujetties dans le futur, aucun dispositif de surveillance n'est prévu par le projet de modification de la LBA, seul un régime de sanctions pénales pour les infractions aux obligations de diligence et de communiquer étant envisagé.

52. On constate que les intermédiaires financiers catalogués par le GAFI comme professions non financières semblent remplir leur obligation de communication de manière timide, notamment à proportion de leur nombre. Il convient de tenir compte à cet égard du fait qu'il s'agit, dans leur grande majorité, d'entreprises de taille très modeste. Néanmoins, ce constat reflète un problème d'effectivité de l'obligation de communication en Suisse. Afin de s'assurer que ces intermédiaires financiers appliquent l'obligation de communication de manière adéquate, il est important que les efforts de sensibilisation se poursuivent et même s'amplifient parmi ces professions au regard notamment du risque attaché à l'exercice de certaines activités (comme celles de fiduciaires).

53. En ce qui concerne les casinos et en application de la Recommandation 15, le régime actuel est complet, prévoyant notamment la mise en place de directives internes, une formation et un dispositif de contrôle. En lien avec la Recommandation 21, il est important que les autorités suisses prennent de nouvelles dispositions afin que la Suisse soit en conformité avec les normes élaborées par le GAFI.

## **5. PERSONNES MORALES, CONSTRUCTIONS JURIDIQUES ET ORGANISMES A BUT NON LUCRATIF**

54. Pour la plupart des formes de sociétés de droit suisse, la consultation du registre de commerce constitue une source publique et fiable d'informations concernant les personnes qui y exercent le contrôle direct en qualité d'associés. En ce qui concerne les sociétés anonymes ayant émis des actions nominatives, la transparence de leur actionnariat direct peut être assurée au moyen du registre des actionnaires, accessible aux autorités de poursuite pénale ainsi qu'à la CFB en cas d'enquête mais non aux autres autorités compétentes. Par ailleurs, dans l'état actuel de la législation suisse, aucune mesure appropriée ne permet d'assurer la transparence de l'actionnariat - direct et indirect - des sociétés anonymes ayant émis des actions au porteur, hormis l'hypothèse où il s'agit d'une société cotée en bourse. Cette difficulté se présente également en ce qui concerne la connaissance de l'actionnariat indirect d'une société d'une autre forme dont un ou plusieurs actionnaires sont des sociétés anonymes (non cotées) ayant émis des actions au porteur. Au-delà des mesures législatives actuellement à l'examen, les autorités suisses devraient envisager des mesures complémentaires visant à instaurer une transparence encore renforcée de l'actionnariat des sociétés anonymes ayant émis des actions au porteur.

55. Il apparaît qu'il n'existe pas en droit suisse de constructions juridiques, telles que définies par le GAFI dans sa Recommandation 34 (trusts exprès, fiducies, *Treuhand* ou *fideicomiso*). Cette Recommandation ne trouve donc pas à s'appliquer.

56. Les autorités suisses devraient étudier les moyens de renforcer la surveillance exercée sur le marché associatif afin de s'assurer qu'il ne puisse être détourné à des fins de financement du terrorisme, en adoptant par exemple une approche proportionnée aux risques.

## **6. COOPÉRATION AU PLAN NATIONAL ET INTERNATIONAL**

57. Au niveau national, des mécanismes de coopération et de coordination existent et semblent bien fonctionner dans leur ensemble. L'AdC et la CFB ont souligné leur bonne coopération. Par le passé, certaines autorités ont cependant signalé quelques problèmes de mise en œuvre des principes de coopération.

58. La Suisse devrait ratifier la Convention de Palerme.

59. Le dispositif suisse en matière d'entraide judiciaire est globalement satisfaisant dans ses principes et mis largement à contribution. Le droit suisse permet d'octroyer l'entraide si les faits à l'origine de la demande d'entraide constituent une infraction de droit commun et ceci même si les faits présentent également un aspect fiscal. Dans de tels cas (ce qui ne constitue pas un problème en soi), la Suisse exerce la réserve de la spécialité de l'entraide, ce qui fait que l'État requérant peut utiliser les informations à des fins de poursuite pénale et non de poursuite en matière fiscale. Les efforts en cours visant à octroyer l'entraide judiciaire pour des cas de contrebande grave vont dans le bon sens.

60. La Suisse est généralement conforme à la Recommandation 37. Il est important qu'elle veille à ce que l'application faite du principe de la double incrimination ne fasse pas obstacle à l'efficacité de l'entraide qu'elle octroie par ailleurs. Elle est conforme à la Recommandation 38. Les efforts déjà déployés pour mettre en œuvre des mécanismes de coordination des initiatives de saisie et de confiscation avec d'autres pays devraient être poursuivis.

61. Le dispositif suisse en matière d'extradition est généralement conforme à la Recommandation 39.

62. La transmission de renseignements ou documents par les autorités de surveillance suisses à leurs homologues internationales est soumise à une série de conditions strictes : principes de spécialité (utilisation des informations par l'autorité étrangère exclusivement à des fins de supervision), de confidentialité (l'autorité étrangère doit être liée par le secret professionnel ou de fonction) et du « long bras » (l'autorité étrangère ne peut transmettre les informations reçues à d'autres autorités qu'avec le consentement formel de l'autorité suisse). En outre, si les demandes d'informations concernent des clients individuels, l'autorité saisie doit adopter, dans la mesure où le client concerné n'y renonce pas, une décision formelle favorable à la transmission, susceptible de recours par le client devant le tribunal fédéral.

63. Il conviendrait que les autorités suisses entreprennent d'assouplir les conditions auxquelles est soumise la communication d'informations nominatives aux autorités étrangères dans le cadre de l'entraide internationale administrative. Le projet de réforme de l'article 38 de la LBVM, en cours de discussion, apparaît un premier pas positif dans ce sens. Cette démarche devrait être étendue à l'ensemble des textes similaires s'appliquant aux autres domaines de la supervision. Au-delà de cette réforme, qui ne prévoit qu'une accélération de la procédure de recours contre la décision de transmission pour la ramener dans une limite de 6 mois, il conviendrait de réexaminer l'opportunité de maintenir cette possibilité de recours, qui apparaît comme une spécificité du droit suisse et qui est susceptible de conduire à allonger significativement (9 à 18 mois) les délais de transmission des informations.

64. En matière de statistiques, la Suisse collecte un nombre important d'informations. Un effort doit encore être fait, notamment dans les domaines suivants : (1) en matière de confiscation, le nombre de cas et le montant de biens saisis et confisqués en distinguant les catégories de cas par type d'infraction ; (2) les déclarations effectuées sur les transports physiques transfrontières d'espèces et instruments négociables au porteur ; (3) en matière d'entraide judiciaire, le fait de savoir si les demandes concernent le gel, la saisie ou la confiscation de biens et si elles ont été acceptées ou refusées; en matière d'extradition, le fait de savoir si les demandes sont effectuées en matière de blanchiment, de financement de terrorisme ou d'infractions sous-jacentes et si elles ont été acceptées ou refusées.

## Notations de la Conformité avec les Recommandations du GAFI

La notation de la conformité avec les Recommandations du GAFI devrait se faire sur la base des quatre niveaux de conformité établis dans la Méthodologie 2004 : *Conforme (C)*, *En grande partie conforme, (GPC)*, *Partiellement conforme (PC)* et *Non-conforme (NC)*, ou, dans des cas exceptionnels, être marquée *Non applicable (na)*. Cette notation, qui repose uniquement sur les critères essentiels, est définie comme suit :

Conforme	La Recommandation est intégralement respectée en ce qui concerne tous les critères essentiels.
Largement conforme	Le dispositif ne présente que des lacunes mineures, la grande majorité des critères essentiels étant intégralement satisfaite.
Partiellement conforme	Le pays a pris un certain nombre de mesures de fond et respecte un certain nombre de critères essentiels.
Non conforme	Le dispositif présente des lacunes importantes, la grande majorité des critères n'étant pas respectée.
Non applicable	Une prescription ou une partie d'une prescription n'est pas applicable, en raison de caractéristiques structurelles, juridiques ou institutionnelles d'un pays, par exemple, un type particulier d'institution financière n'existe pas dans ce pays.

Quarante Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
<b>Systèmes juridiques</b>		
1.L'infraction de blanchiment de capitaux	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sur la base de la liste des catégories désignées d'infractions telles que définies dans les 40 Recommandations du GAFI, ne sont pas encore couvertes en droit suisse les infractions suivantes : le trafic illicite de migrants, la contrefaçon et le piratage de produits, la contrebande et les délits d'initiés et la manipulation de marchés.</li> </ul>
2.L'infraction de blanchiment de capitaux – Élément mental et responsabilité des personnes morales	C	La Recommandation est intégralement respectée. [Remarque : au moment de la visite sur place, la nouveauté de la législation sur la responsabilité des personnes morales ne permettait pas de juger de son effectivité]
3.Confiscation et mesures provisoires	C	La Recommandation est intégralement respectée.
<b>Mesures préventives</b>		
4.Loix sur le secret professionnel compatible avec les Recommandations	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ des dispositions du droit suisse imposent dans certains domaines (échange de renseignements entre autorités compétentes au niveau international, supervision par une autorité étrangère de contrôle). des conditions contraignantes à la transmission d'informations nominatives ;</li> <li>▪ le secret professionnel peut constituer un obstacle à la mise en œuvre sans entrave de la RSVII en ce qui concerne la transmission d'information entre intermédiaires financiers pour les virements électroniques nationaux.</li> </ul>
5.Devoir de vigilance relatif à la clientèle	PC	<p><i>Comptes sous de faux noms et comptes numérotés</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ des mesures complémentaires devraient être envisagées afin de parvenir à l'identification systématique des possesseurs de livrets d'épargne au porteur et à la suppression de ces instruments ;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ concernant le secteur des assurances privées, le fait que des clarifications complémentaires soient requises lorsqu'un client demande l'enregistrement de son contrat sous un faux nom est manifestement insuffisant ;</li> </ul> <p><i>Situations dans lesquelles le client doit être identifié</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ une banque peut ne pas procéder à l'identification du client s'il existe des indices de tentative de blanchiment de capitaux, s'il refuse de réaliser l'opération ou d'établir la relation d'affaires.</li> </ul> <p><i>Identification des personnes morales et constructions juridiques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ dans le secteur des intermédiaires financiers non bancaires soumis au contrôle de l'AdC ou d'un OAR, l'identification des personnes morales et constructions juridiques n'inclut pas explicitement l'identification des personnes agissant au nom de la personne morale ou de la construction juridique. Pour les banques, cette mesure n'est pas non plus systématique ;</li> <li>▪ dans le secteur des assurances, l'OBA-OFAP ne requiert l'identification des représentants des personnes morales que lorsque celles-ci n'ont pas leur siège en Suisse ;</li> <li>▪ en outre, aucune disposition spécifique n'impose explicitement aux intermédiaires financiers de prendre connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager le client, bien que ceci semble résulter de la pratique.</li> </ul> <p><i>Identification des bénéficiaires effectifs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ les bénéficiaires effectifs des organismes à but non lucratif devraient être plus systématiquement identifiés;</li> <li>▪ le fait que les sociétés anonymes de droit suisses peuvent émettre des actions au porteur et qu'aucune mesure n'est actuellement en vigueur pour assurer la transparence de leur actionnariat – en dehors du cas où il s'agit de sociétés cotées en bourse – a inévitablement pour conséquence de ne pas permettre aux intermédiaires financiers de vérifier qui sont les personnes qui contrôlent ou possèdent la personne morale.</li> </ul> <p><i>Informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ une obligation d'application générale à charge des intermédiaires financiers d'identifier l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires souhaitée par le client n'est pas prévue.</li> </ul> <p><i>Mesures de vigilance réduite ou simplifiée à l'égard des risques faibles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ le risque réduit attaché par la réglementation suisse à l'ouverture de comptes destinés à la libération du capital dans le cadre de la fondation ou de l'augmentation du capital d'une société anonyme ou d'une société à responsabilité limitée n'apparaît pas démontré ;</li> <li>▪ dans le secteur des assurances, le fait qu'une personne physique est de notoriété publique ne devrait pas pouvoir être considéré comme indicateur d'un risque réduit.</li> </ul>
--	---



		<p><i>Absence de conformité satisfaisante aux obligations de vigilance à l'égard des nouveaux clients</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>dans le secteur des intermédiaires financiers non bancaires et celui des assurances, les établissements qui renoncent à réaliser une opération ou à nouer une relation d'affaires en raison de l'impossibilité d'identifier le client ou les ayants droit économiques ne sont pas tenus de procéder à une déclaration de soupçon auprès du MROS.</li> </ul> <p><i>Absence de conformité satisfaisante aux obligations de vigilance dans le cadre de relations d'affaires existantes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>il n'y a pas de dispositions spécifiques applicables aux entreprises d'assurance dans l'hypothèse où elles ne peuvent pas procéder au renouvellement de l'identification d'un client ou d'un ayant droit économique.</li> </ul> <p><i>Clients existants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>dans le secteur des assurances, l'effet non rétroactif de l'ensemble des obligations de vigilance en ce qui concerne tous les contrats conclus avant le 1er avril 1999 n'est pas conforme aux exigences relatives à l'application des obligations de vigilance aux clients existants.</li> </ul>
6. Personnes politiquement exposées	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>absence de mesures dans le secteur des assurances, tant en ce qui concerne l'identification des clients et des ayants droit économiques qui sont des PPE qu'en ce qui concerne la vigilance accrue requise à l'égard des relations avec ces clients ;</li> <li>la disposition considérant, dans le secteur des assurances, comme présentant des risques réduits les personnes physiques disposant d'une notoriété publique est contraire aux devoirs de vigilance accrue à l'égard des PPE ;</li> <li>un des organismes d'autorégulation n'a adopté aucune disposition spécifique aux PPE<sup>4</sup>.</li> </ul>
7. Relations de correspondant bancaire	NC	<ul style="list-style-type: none"> <li>aucune disposition spécifique de vigilance n'est applicable aux relations de correspondant bancaire.</li> </ul>
8. Technologies nouvelles & relations d'affaires à distance	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>les mesures existantes n'incluent pas l'obligation pour les intermédiaires financiers de définir des politiques et mesures spécifiques tenant compte des risques particuliers d'utilisation abusive des nouvelles technologies à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ;</li> <li>les obligations de vigilance visent uniquement les relations d'affaires ouvertes à distance mais pas les transactions n'impliquant pas la présence physique des parties.</li> </ul>
9. Tiers et apporteurs d'affaires	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>la portée de la condition d'équivalence des identifications opérées par d'autres sociétés du groupe mériterait d'être plus amplement explicitée, en particulier dans le cas où la société du groupe qui a procédé à l'identification est établie à l'étranger ;</li> </ul>

<sup>4</sup> Les autorités suisses ont indiqué que cet organisme d'autorégulation a adopté un nouveau règlement prévoyant des devoirs de vigilance à l'égard des PPE en date du 29 juillet 2005.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ aucune disposition n'impose à l'intermédiaire financier qui recourt à un tiers introducteur de s'assurer que celui-ci a pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle prévues dans la Recommandation 5;</li> <li>▪ concernant les secteurs qui relèvent des compétences de la CFB et de l'OFAP, ces autorités devraient clarifier les dispositions applicables en y insérant des dispositions expresses maintenant intacte la responsabilité de l'intermédiaire financier quant à l'accomplissement de ses obligations d'identification.</li> </ul>
10.Conservation des documents	C	La Recommandation est intégralement respectée.
11.Transactions inhabituelles	C	La Recommandation est intégralement respectée.
12.Entreprises et professions non financières désignées – R.5, 6, 8-11	PC	<p><i>Assujettissement à la LBA</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'assujettissement à la LBA des agents immobiliers, commerçants de pierres précieuses, avocats, notaires et autres professions juridiques et prestataires de services aux sociétés et trusts n'est pas conforme aux conditions d'assujettissement prévues à la Recommandation 12;</li> </ul> <p><i>Application de la Recommandation 5 aux entreprises et professions non financières désignées autres que les casinos :</i>  dans la mesure où les entreprises et professions non financières désignées sont, pour partie, qualifiés en Suisse d'intermédiaires financiers, les problèmes identifiés à l'égard de ceux-ci dans le cadre de la Rec. 5 (Section 3.2 du Rapport) sont également applicables ici. Ils portent sur les sujets suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Situations dans lesquelles le client doit être identifié</li> <li>2. Identification des personnes morales et constructions juridiques</li> <li>3. Identification des bénéficiaires effectifs</li> <li>4. Informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires</li> <li>5. Mesures de vigilance réduite ou simplifiée à l'égard des risques faibles</li> <li>6. Absence de conformité satisfaisante aux obligations de vigilance à l'égard des nouveaux clients.</li> </ol> <p><i>Application de la Recommandation 5 aux casinos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ le seuil à partir duquel le client réalisant une opération de caisse doit être identifié est très largement supérieur au niveau fixé par le GAFI ;</li> <li>▪ la réglementation actuelle de la CFMJ ne contient pas de dispositions suffisantes relatives aux devoirs de vigilance constante, en particulier sur le plan de l'examen des opérations.</li> </ul> <p><i>Application des Recommandations 6 et 8 à 10 aux entreprises et professions non financières désignées autres que les casinos :</i> les problèmes identifiés dans le cadre des Rec. 6, 8 et 9 (Sections 3.2 et 3.3 du Rapport) sont applicables ici :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recommandation 8 : (1) les mesures existantes n'incluent pas l'obligation pour les intermédiaires financiers de définir</li> </ul>

		<p>des politiques et mesures spécifiques tenant compte des risques particuliers d'utilisation abusive des nouvelles technologies à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ; (2) les obligations de vigilance visent uniquement les relations d'affaires ouvertes à distance mais pas les transactions n'impliquant pas la présence physique des parties.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recommandation 9 : (1) la portée de la condition d'équivalence des identifications opérées par d'autres sociétés du groupe mériterait d'être plus amplement explicitée, en particulier dans le cas où la société du groupe qui a procédé à l'identification est établie à l'étranger ; (2) aucune disposition n'impose à l'intermédiaire financier qui recourt à un tiers introducteur de s'assurer que celui-ci a pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle prévues dans la Recommandation 5.</li> </ul> <p><i>Application des Recommandations 6 et 8 à 10 aux casinos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recommandation 6 : l'OCFMJ-LBA n'impose pas aux maisons de jeu de soumettre à une vigilance particulière les relations d'affaires avec les personnes politiquement exposées ;</li> <li>▪ Recommandation 8 : l'OCFMJ-LBA ne contient pas de dispositions particulières imposant la mise en œuvre de mesures appropriées de gestion des risques particuliers que les relations d'affaires nouées à distance sont susceptibles de présenter (lorsque la maison de jeu offre cette possibilité à ses visiteurs, la CFMJ réglemente la procédure à suivre dans les directives internes de l'établissement).</li> </ul> <p><i>Application de la Recommandation 11 aux entreprises et professions non financières désignées</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ les dispositions de l'OCFMJ-LBA fixant les modalités d'encadrement des opérations ou relations d'affaires présentant des risques accrus apparaissent très insuffisantes, dans la mesure où elles se limitent à requérir des devoirs de clarification complémentaires si des circonstances inhabituelles (sans autre précision) se présentent ou si des indices de l'origine criminelle des fonds sont décelés.</li> </ul> <p><i>Application de la Recommandation 17 aux entreprises et professions non financières désignées à l'exception des casinos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ d'une manière générale, tous les types d'infractions aux dispositions LBA ne sont pas susceptibles d'être sanctionnés également et de façon proportionnée à leur gravité ;</li> <li>▪ l'AdC ne dispose pas de la possibilité d'infliger des sanctions pécuniaires, ce qui peut nuire à l'exigence de proportionnalité à l'égard des intermédiaires et entreprises qui lui sont directement et exclusivement soumis ;</li> <li>▪ des inégalités de traitement existent selon que les intermédiaires sont soumis au contrôle direct de l'AdC ou affiliés à un OAR ainsi que, possiblement, d'un OAR à l'autre ;</li> </ul>
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la proportionnalité de l'arsenal de sanctions est également affectée par le fait que le code pénal incrimine certains manquements aux obligations des intermédiaires financiers et pas d'autres ;</li> <li>▪ les sanctions pénales administratives relatives notamment à l'absence de déclaration d'opérations suspectes n'ont jusqu'à présent quasiment pas été utilisées (question en lien avec l'effectivité).</li> </ul>
13. Déclarations d'opérations suspectes	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la LBA ne prévoit pas explicitement l'obligation d'effectuer une DOS dans les cas de fonds liés au terrorisme (même si l'OBA-CFB a introduit pour les banques une telle obligation);</li> <li>▪ l'obligation de transmettre une déclaration d'opération suspecte s'applique aux fonds qui sont le produit de certaines – mais pas toutes- infractions sous-jacentes telles que définies aux termes de la Recommandation 1 ;</li> <li>▪ l'obligation de déclaration ne couvre pas pour les intermédiaires financiers autres que ceux soumis au contrôle de la CFB, les situations dans lesquelles les négociations sont interrompues avant l'ouverture proprement dite de la relation d'affaires (les cas de tentatives ne sont pas couverts) ;</li> <li>▪ le système de déclaration d'opérations suspectes pose de très sérieux problèmes d'effectivité (notamment : faiblesse du nombre des déclarations, association du blocage des fonds et de la déclaration ; co-existence d'une obligation et d'un droit de communication ; sanctions de l'obligation de déclaration pas toujours suffisamment dissuasives).</li> </ul>
14. Protection & interdiction d'avertir le client	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la protection de l'intermédiaire financier sur les plans civil et pénal pour violation des règles de confidentialité découlant de l'article 11 LBA combinée à l'article 305ter du Code pénal demeure insuffisante;</li> <li>▪ l'interdiction légale de divulguer au client le fait qu'une déclaration de soupçons au MROS a été effectuée n'est prévue que pour la période de cinq jours pendant laquelle dure le blocage des fonds, une prolongation éventuelle de ce délai pouvant toutefois être décidée par les autorités judiciaires ;</li> <li>▪ le blocage automatique des fonds en cas de déclaration peut conduire dans la pratique à informer le client.</li> </ul>
15. Contrôles internes et conformité	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'OBA-OFAP n'impose pas de dispositif de contrôle interne spécifique dans le secteur des assurances ;</li> <li>▪ aucune règle générale ne s'impose en matière d'embauche des employés des intermédiaires financiers.</li> </ul>
16. Entreprises et professions non financières désignées – R.13-15 & 21	PC	<p><i>Assujettissement à la LBA</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'assujettissement à la LBA des agents immobiliers, commerçants de pierres précieuses, avocats, notaires et autres professions juridiques et prestataires de services aux sociétés et trusts n'est pas conforme aux conditions d'assujettissement prévues à la Recommandation 16 ;</li> </ul> <p><i>Application de la Recommandation 13 aux entreprises et professions non financières désignées</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'obligation de transmettre une déclaration d'opération</li> </ul>

		<p>suspecte s'applique aux fonds qui sont le produit de certaines – mais pas toutes- infractions sous-jacentes telles que définies aux termes de la Recommandation 1 ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'obligation de déclaration ne couvre pas les situations dans lesquelles les négociations sont interrompues avant l'ouverture proprement dite de la relation d'affaires (les cas de tentatives ne sont pas couverts) ;</li> <li>▪ le système de déclaration d'opérations suspectes pose de très sérieux problèmes d'effectivité (notamment : faiblesse du nombre des déclarations, association du blocage des fonds et de la déclaration ; co-existence d'une obligation et d'un droit de communication ; sanctions de l'obligation de déclaration pas toujours suffisamment dissuasives).</li> </ul> <p><i>Application de la Recommandation 14 aux entreprises et professions non financières désignées</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la protection de l'intermédiaire financier sur les plans civil et pénal pour violation des règles de confidentialité découlant de l'article 11 LBA combinée à l'article 305ter du Code pénal demeure insuffisante;</li> <li>▪ l'interdiction légale de divulguer au client le fait qu'une déclaration de soupçons au MROS a été effectuée n'est prévue que pour la période de cinq jours pendant laquelle dure le blocage des fonds, une prolongation éventuelle de ce délai pouvant toutefois être décidée par les autorités judiciaires.</li> </ul> <p><i>Application de la Recommandation 15 aux entreprises et professions non financières désignées</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ aucune règle générale ne s'impose en matière d'embauche des employés des professions non financières.</li> </ul> <p><i>Application de la Recommandation 17 aux entreprises et professions non financières désignées à l'exception des casinos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ cf. notation et les raisons justifiant la notation globale de conformité figurant à la Recommandation 12.</li> </ul> <p><i>Application de la Recommandation 21 aux entreprises et professions non financières désignées</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ pour les professions non financières désignées autres que les casinos, l'ADC n'a pas imposé d'échéance aux OAR pour intégrer dans leur règlement une exigence de catégorisation de la clientèle en fonction des risques ;</li> <li>▪ aucune disposition n'est applicable aux casinos.</li> </ul>
17.Sanctions	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ d'une manière générale, tous les types d'infractions aux dispositions LBA ne sont pas susceptibles d'être sanctionnés également et de façon proportionnée à leur gravité ;</li> <li>▪ la CFB, l'AdC et l'OFAP ne disposent pas de la possibilité d'infliger des sanctions pécuniaires, ce qui peut nuire à l'exigence de proportionnalité – à l'égard, en ce qui concerne l'AdC et l'OFAP, des intermédiaires et entreprises qui leur sont directement et exclusivement soumis ;</li> <li>▪ des inégalités de traitement existent selon que les</li> </ul>

		<p>intermédiaires sont soumis au contrôle direct de l'AdC ou affiliés à un OAR ainsi que, possiblement, d'un OAR à l'autre ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la proportionnalité de l'arsenal de sanctions est également affectée par le fait que le code pénal incrimine certains manquements aux obligations des intermédiaires financiers et pas d'autres ;</li> <li>▪ le régime de sanctions dans le secteur des assurances (<i>cf. infra, commentaires en lien avec les Recommandations 29 et 30</i>) apparaît totalement inefficace ;</li> <li>▪ les sanctions pénales administratives relatives notamment à l'absence de déclaration d'opérations suspectes n'ont jusqu'à présent quasiment pas été utilisées (question en lien avec l'effectivité).</li> </ul>
18. Banques fictives	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ le régime suisse de prévoit pas de disposition demandant aux banques de s'assurer que les institutions financières faisant partie de leur clientèle à l'étranger n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes.</li> </ul>
19. Autres formes of déclarations	C	La Recommandation est intégralement respectée.
20. Autres entreprises et professions non financières & techniques sûres de gestion des fonds	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la démarche de promotion de techniques modernes et sûre de gestion des fonds n'apparaît pas suffisante à certains égards.</li> </ul>
21. Attention particulière pour les pays représentant un risque supérieur	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ certains OAR ne prévoient pas explicitement de prêter une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions en lien avec les PTNC ;</li> <li>▪ dans le secteur des assurances, l'OBA-OFAP ne comporte pas de dispositions précises en lien avec la Recommandation 21.</li> </ul>
22. Succursales et filiales à l'étranger	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'absence d'encadrement conforme à la Recommandation 22 apparaît problématique dans le secteur des assurances et dans celui des intermédiaires financiers (mais dans une moindre de mesure puisque dans ce secteur, les entités disposent rarement de filiales ou succursales à l'étranger compte tenu de leur taille) ;</li> <li>▪ dans le domaine bancaire, l'attention accrue requise vis-à-vis des filiales et succursales situées dans les pays qui n'appliquent pas ou insuffisamment les Recommandations du GAFI pourrait utilement être explicitée.</li> </ul>
23. Régulation, contrôle et suivi	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'articulation des rôles entre l'OFAP et l'OA-ASA, telle qu'elle est conçue dans la pratique, ne permet pas de garantir une surveillance effective des entreprises d'assurance affiliées à l'OA-ASA ;</li> <li>▪ les dispositions encadrant les mesures à prendre pour empêcher que des criminels ou leurs complices ne puissent prendre le contrôle d'institutions financières apparaissent insuffisantes dans la version actuelle de la loi sur les entreprises d'assurance.</li> </ul>
24. Entreprises et professions non financières désignées - régulation, contrôle et suivi	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'assujettissement à la LBA des agents immobiliers, commerçants de pierres précieuses, avocats, notaires et autres professions juridiques et prestataires de services aux sociétés et trusts n'est pas conforme aux conditions d'assujettissement prévues à la Recommandation 24 ;</li> <li>▪ les règles à respecter afin de garantir l'indépendance des</li> </ul>

		<p>organes de direction et de contrôle des OAR ne sont pas suffisamment développées et formalisées ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ concernant les contrôles effectués par les OAR : des progrès sont encore nécessaires pour assurer une meilleure homogénéité de la qualité des contrôles.</li> </ul> <p><i>Application de la Recommandation 17 aux entreprises et professions non financières désignées à l'exception des casinos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ cf. notation et les raisons justifiant la notation globale de conformité figurant à la Recommandation 12.</li> </ul>
25.Lignes directrices et retour d'information	C	La Recommandation est intégralement respectée.
<b>Mesures institutionnelles et autres mesures</b>		
26.La CRF	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ le MROS n'est pas habilité à obtenir des entités déclarantes des renseignements complémentaires nécessaires pour exercer correctement ses fonctions.</li> </ul>
27.Les autorités de poursuite pénale	C	La Recommandation est intégralement respectée.
28.Pouvoirs des autorités compétentes	C	La Recommandation est intégralement respectée.
29.Autorités de surveillance	PC	<p><i>Analyse du système de contrôle en place (éléments en lien avec l'effectivité)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ le dispositif de contrôle des assurances privées est défaillant et inexistant en pratique ;</li> <li>▪ les règles à respecter afin de garantir l'indépendance des organes de direction et de contrôle des OAR ne sont pas suffisamment développées et formalisées ;</li> <li>▪ contrôles effectués par les OAR : des progrès sont encore nécessaires pour assurer une meilleure homogénéité de la qualité des contrôles.</li> </ul> <p><i>Pouvoirs à la disposition des différentes autorités de contrôle</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ en l'absence de sanctions pécuniaires, les pouvoirs de sanction des autorités de surveillance administratives (CFB, OFAP, AdC) sont insuffisamment variés (cf. R 17).</li> </ul>
30.Ressources, intégrité et formation	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'OFAP n'a effectué ni ordonné aucun contrôle LAB en 2003 et 2004, fautes de moyens.</li> </ul>
31.Coopération au niveau national	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'effectivité de certains mécanismes de coopération existants pourrait être améliorée.</li> </ul>
32.Statistiques	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la Suisse collecte des statistiques sur le nombre de cas et le montant de biens saisis et confisqués sans distinguer les catégories de cas par type d'infraction ;</li> <li>▪ aucune statistique n'est disponible sur les déclarations effectuées sur les transports physiques transfrontières d'espèces et instruments négociables au porteur ;</li> <li>▪ les statistiques ne précisent pas le fait de savoir si les demandes d'entraide judiciaire concernent le gel, la saisie ou la confiscation de biens ou si elles ont été acceptées ou refusées ;</li> <li>▪ les statistiques ne précisent pas le fait de savoir si ces demandes d'extradition sont effectuées en matière de</li> </ul>

		blanchiment, de financement de terrorisme ou d'infractions sous-jacentes ou si elles ont été acceptées ou refusées, ni les délais de réponse.
33. Personnes morales – bénéficiaires effectifs	NC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ pour les sociétés anonymes ayant émis des actions nominatives, le registre des actionnaires est accessible aux autorités pénales dans le cadre d'instructions en cours ainsi qu'à la CFB en cas d'enquêtes mais pas aux autres autorités compétentes ;</li> <li>▪ aucune mesure appropriée ne permet d'assurer la transparence de l'actionnariat des sociétés anonymes ayant émis des actions au porteur (hormis l'hypothèse où il s'agit d'une société cotée en bourse) ni de l'actionnariat indirect d'autres formes de société dont un ou plusieurs actionnaires sont des sociétés anonymes de ce type ;</li> <li>▪ il semble pouvoir subsister un problème de transparence en ce qui concerne les fondations de famille dont la gestion est assurée par des personnes n'agissant pas à titre professionnel.</li> </ul>
34. Constructions juridiques – bénéficiaires effectifs	NA	Il apparaît qu'il n'existe pas en droit suisse de constructions juridiques telles que visées par la Recommandation 34 (trust exprès, fiducie, Treuhand, fideicomiso).
<b>Coopérations internationales</b>		
35. Conventions	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la Suisse n'a pas ratifié la Convention de Palerme.</li> </ul>
36. Entraide judiciaire	C	La Recommandation est intégralement respectée..
37. Double incrimination	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la Suisse n'ayant pas érigé en crime certaines infractions sous-jacentes au blanchiment, une demande d'extradition pour une infraction de blanchiment de capitaux provenant d'une de ces infractions serait irrecevable.</li> </ul>
38. Entraide judiciaire en matière de confiscation et gel	C	La Recommandation est intégralement respectée.
39. Extradition	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la Suisse n'ayant pas érigé en crime certaines infractions sous-jacentes au blanchiment, une demande d'extradition pour une infraction de blanchiment de capitaux provenant d'une de ces infractions serait irrecevable.</li> </ul>
40. Autres formes de coopération	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la transmission à leurs homologues internationaux de renseignements ou documents par les autorités de surveillance suisses (CFB, OFAP, ADC) est soumise à une série de conditions restrictives. En particulier, si les demandes d'informations concernent des clients individuels, la loi sur la procédure administrative est applicable, ce qui signifie que l'autorité saisie de la demande doit adopter, dans la mesure où le client concerné n'y renonce pas, une décision formelle favorable à la transmission, susceptible de recours par le client devant le tribunal fédéral ; toutefois, en matière de lutte contre le blanchiment, ces contraintes ne semblent pas avoir jusqu'alors posé de réels problèmes d'effectivité dans la mesure où des situations de fait ne se seraient pas produites.</li> </ul>
<b>Huit Recommandations Spéciales</b>	<b>Notation de la conformité</b>	<b>Résumé des raisons justifiant la notation de conformité</b>
RS.I Mise en œuvre des	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la Suisse n'a pas pleinement mis en œuvre la</li> </ul>



instruments des NU		S/RES/1373(2001).
RS.II Incrimination du financement du terrorisme	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ le Code pénal suisse ne semble pas couvrir le financement d'un individu, indépendamment d'un acte précis;</li> <li>▪ certaines rares infractions définies dans les Conventions visées à l'article 2 chiffre 1 lettre a) de la Convention sur le financement du terrorisme ne semblent pas être couvertes par l'infraction de financement du terrorisme.</li> </ul>
RS.III Gel et confiscation des fonds des terroristes	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la Suisse n'a aucune procédure spécifique lui permettant de désigner des personnes dans le cadre de la S/RES/1373(2001).</li> </ul>
RS.IV Déclarations d'opérations suspectes	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la LBA ne prévoit pas explicitement l'obligation d'effectuer une DOS dans les cas de fonds liés au terrorisme (même si l'OBA-CFB a introduit pour les banques une telle obligation);</li> <li>▪ l'obligation de déclaration ne couvre pas pour les intermédiaires financiers autres que ceux soumis au contrôle de la CFB, les situations dans lesquelles les négociations sont interrompues avant l'ouverture proprement dite de la relation d'affaires (les cas de tentatives ne sont pas couverts) ;</li> <li>▪ le système de déclaration d'opérations suspectes pose de très sérieux problèmes d'effectivité (cf. commentaires en lien avec Rec. 13).</li> </ul>
RS.V Coopération internationale	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En application de la Rec. 37 : cf. commentaires en application de la Rec. 37 ;</li> <li>▪ En application de la Rec. 39 : cf. commentaires en application de la Rec. 39</li> <li>▪ En application de la Rec. 40 : cf. commentaires en application de la Rec. 40..</li> </ul>
RS.VI Obligations de la LAB/CFT applicables aux services de transmission de fonds ou de valeurs	C	La Recommandation est intégralement respectée.
RS.VII Règles applicables aux virements électroniques	PC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ une exception, utilisée il est vrai de façon marginale, est admise en ce qui concerne l'identification des donneurs d'ordre pour les virements transfrontaliers ;</li> <li>▪ pour les virements nationaux (y compris ceux à destination du Liechtenstein), aucune disposition spécifique n'est prévue au-delà de l'obligation générale faite aux intermédiaires financiers de conserver une trace complète de toutes les transactions ;</li> <li>▪ les virements à destination du Liechtenstein, pays avec lequel il existe une union douanière et monétaire, sont considérés comme des virements domestiques, pour lesquels aucune obligation spécifique –autre que celle de transmettre, le cas échéant, les informations relatives au donneur d'ordre aux autorités de poursuite pénale– n'existe ;</li> <li>▪ aucune disposition spécifique ne fait obligation aux institutions intermédiaires de conserver l'ensemble des renseignements nécessaires sur le donneur d'ordre avec le virement correspondant, même si cette obligation peut être considérée comme implicite ;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ les obligations incombant aux banques et aux autres intermédiaires financiers relatives à l'identification et au traitement des virements qui ne sont pas accompagnés des renseignements complets sur le donneur d'ordre devraient être définies de manière plus précise.</li> </ul>
RS.VIII Organismes à but non lucratif	LC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ les moyens mis en œuvre pour surveiller les associations et assurer la transparence dans ce domaine sont insuffisants au regard des exigences de la RSVIII.</li> </ul>
RS.IX Passeurs de fonds	NC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la mise en œuvre de la RS IX en Suisse repose sur des mécanismes insuffisants et incomplets.</li> </ul>