

GAFI



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

Suisse

3ème Rapport de suivi renforcé &
réévaluation de notations de
conformité technique

Janvier 2020

Rapport de suivi





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

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

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

Ce rapport a été adopté par le GAFI en janvier 2020.

Référence de citation :

GAFI (2020), *Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – Suisse*,
3ème Rapport de suivi renforcé & réévaluation de notations de conformité technique, GAFI, Paris
www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fur-suisse-2020.html

© 2020 GAFI/OCDE. All rights reserved.

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

Crédit photo – Couverture : © Keystone/Cyril Zingaro

LA SUISSE : TROISIÈME RAPPORT DE SUIVI RENFORCÉ

1. INTRODUCTION

Le rapport d'évaluation mutuelle (REM) de la Suisse a été adopté en octobre 2016. Ce rapport de suivi analyse les progrès réalisés par la Suisse pour remédier aux lacunes de conformité technique identifiées dans son REM. De nouvelles notations sont attribuées lorsque des progrès suffisants ont été réalisés. Ce rapport analyse également les progrès réalisés dans la mise en œuvre des nouvelles exigences relatives aux Recommandations du GAFI ayant fait l'objet de modifications depuis l'adoption du REM : il s'agit des Recommandations 2, 5, 7, 8, 15, 18 et 21. De manière générale, il est attendu des pays qu'ils aient corrigé la plupart de leurs lacunes en matière de conformité technique, sinon toutes, au plus tard à l'issue de la troisième année de suivi. Ce rapport ne traite pas des progrès réalisés par la Suisse pour améliorer son efficacité. Ces progrès seront analysés dans le cadre d'une évaluation de suivi ultérieure et pourraient donner lieu, si jugés suffisants, à la réévaluation des notations attribuées aux Résultats immédiats.

2. CONCLUSIONS PRINCIPALES DU RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE

Le REM accordait à la Suisse les notations suivantes en matière de conformité technique :

Tableau 1. Notations de conformité technique, octobre 2016

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

Note: Il y a quatre notations possibles en matière de conformité technique: conforme (C) ; en grande partie conforme (LC) ; partiellement conforme (PC) ; et non-conforme (NC).

Source: Rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse, octobre 2016, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf>.

Compte tenu de ces résultats, la Suisse a été placée dans le processus de suivi renforcé. Les experts suivants ont évalué les demandes de réévaluation de notations de conformité technique de la Suisse et ont préparé ce rapport :

- M. Jérémie Ogé - Conseiller LBC/FT – Ministère de la Justice, Grand-Duché de Luxembourg;
- M. Christophe Reineson, Avocat général, Réseau d'expertise – Ecofin Corruption du Collège des procureurs généraux, Royaume de Belgique.

La partie 3 de ce rapport synthétise les progrès réalisés par la Suisse en matière de conformité technique. La partie 4 fait état des conclusions et contient un tableau indiquant les Recommandations pour lesquelles une nouvelle notation a été attribuée.

3. APERÇU DES PROGRÈS ACCOMPLIS EN MATIÈRE DE CONFORMITÉ TECHNIQUE

Cette partie synthétise les progrès accomplis par la Suisse afin d'améliorer sa conformité technique en :

- comblant les lacunes identifiées dans son REM, et
- mettant en œuvre les nouvelles exigences relatives aux modifications apportées aux normes du GAFI depuis l'adoption du REM (R.2, 5, 7, 8, 15, 18 et 21).

3.1. Progrès réalisés en matière de conformité technique comblant les lacunes identifiées dans le REM

La Suisse a réalisé des progrès afin de combler les lacunes en matière de conformité technique identifiées dans le REM en lien avec les Recommandations suivantes:

- Les R.8, R.10, R.16, R.19, et R.33, ayant toutes reçues la notation PC; et
- Les R.2, R.5, R.15, R.18 et R.21 ayant toutes reçues la notation LC.

Compte tenu de ces progrès, la Suisse a été réévaluée sur les Recommandations suivantes : R.8, R.16, R.19 et R.33. Le GAFI accueille favorablement les progrès réalisés par la Suisse afin d'améliorer sa conformité technique à l'égard des R.2, R.5, R.10, R.15, R.18 et R.21. Toutefois les progrès sont jugés insuffisants pour justifier un rehaussement de la notation de ces Recommandations. Enfin, la Recommandation 7 révisée reste toujours conforme et la Suisse reste en grande partie conforme avec la Recommandation 15.

Recommandation 10 (évaluée initialement au niveau PC)

Les principales lacunes identifiées dans le REM concernaient : a) le seuil des opérations occasionnelles pour l'application des mesures de vigilance qui était trop élevé; b) les obligations générales de vérification de l'identité du client ou de la personne désignée comme l'ayant droit économique ou les bénéficiaires d'un contrat d'assurance qui n'étaient pas requises dans tous les cas prévus par la R.10; c) l'absence d'obligation générale de s'assurer que les données clients restent à jour et pertinentes ; d) l'obligation de prendre en compte le bénéficiaire d'un contrat d'assurance vie comme facteur de risque pertinent; e) le délai de

fourniture des documents manquants pour la vérification de l'identité du client au moment de l'établissement de la relation d'affaires ; f) les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle existante ; g) l'application des mesures simplifiées pour les cas qui ne correspondraient pas toujours à des situations à risques faibles ; h) l'absence d'obligation pour les banques de ne pas établir de relations d'affaires lorsqu'elles ne peuvent respecter leurs obligations de vigilance ; et i) l'absence de dispositions se prononçant sur l'obligation de maintenir ou pas l'exécution du devoir de vigilance en sus de l'exécution des opérations dans les cas de situations de soupçons.

Les autorités suisses ont entrepris des démarches pour répondre aux lacunes citées dans le REM. Concernant le seuil des opérations occasionnelles pour l'application des mesures de vigilance, l'OBA-FINMA a été révisée, de même que les règlements des organismes d'autorégulation (OAR) et la Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB), afin de l'abaisser à 15 000 CHF (EUR 13 694). Ces mesures sont applicables à toutes les entités concernées depuis le 1^{er} janvier 2020.

Le 26 juin 2019 le Conseil fédéral suisse a adopté un projet de modification de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA). Ce projet de loi vise à pallier les lacunes relatives aux obligations générales de vérification de l'identité de la personne désignée comme l'ayant droit économique (bénéficiaire effectif) et de mise à jour des données clients. Le Parlement suisse a commencé à examiner ces mesures au second semestre de 2019. Néanmoins, ces mesures ne sont pas encore adoptées par ce dernier, ni entrées en vigueur et sont potentiellement sujettes à modifications. Elles ne peuvent par conséquent pas être prises en considération à des fins de réexamen de la notation.

Le REM 2016 indique que 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. En ce qui concerne les banques et négociants en valeurs mobilières, la CDB 20 a été modifiée et est applicable depuis le 1^{er} janvier 2020. Son article 45 permet l'utilisation d'un compte, à titre d'exception, si quelques données et/ou documents requis pour la vérification de l'identité du client ou du bénéficiaire effectif font défaut ou si certains documents n'ont pas été obtenus sous la forme voulue. La CDB révisée précise que l'application d'une telle exception nécessite une analyse basée sur les risques, afin de déterminer si l'exception en question est appropriée. Dans le cadre de cette analyse, il convient notamment de s'assurer que des données suffisantes concernant l'identité du cocontractant ainsi que celle de l'ayant droit économique soient à disposition. Enfin l'article 45 exige que les données et/ou documents manquants soient obtenus dès que possible et au plus tard dans les 30 jours suivant l'ouverture du compte. À défaut, la banque doit bloquer le compte pour toutes les entrées et sorties de valeurs patrimoniales, puis décider de la suite de la procédure au vu d'une analyse basée sur les risques. Dès lors que les données et/ou documents manquants ne peuvent être fournis, la banque est tenue de mettre un terme à la relation d'affaires. En ce qui concerne les gérants de fortune affiliés à l'OAR ASG, ils sont soumis depuis le 1^{er} janvier 2020 aux règles de l'OBA-FINMA. Ces règles ne prévoient pas d'exception permettant la vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif après l'établissement de la relation d'affaires (art. 55 al 1 et 2 OBA-FINMA). Les lacunes citées dans le REM sur ces points ont dès lors été corrigées.

Le REM de 2016 indique que l'application de mesures simplifiées ne correspondrait pas toujours à des situations où les risques sont plus faibles. Notamment, le REM identifie la dispense d'obtention d'attestation d'authenticité des copies des documents d'identification dans le cadre de relations d'affaires conclues directement et à distance par les émetteurs des

moyens de paiement comme étant problématique. L'OBA-FINMA révisée et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020, vient remédier à cette lacune en exigeant que l'émetteur des moyens de paiement vérifie si les copies des documents d'identification contiennent des indices de l'utilisation d'une pièce d'identité fausse ou contrefaite, ce qui constituerait un soupçon de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Si tel est le cas, l'émetteur des moyens de paiement ne peut se prévaloir de cette mesure de diligence simplifiée. En d'autres termes, les mesures de diligence simplifiées ne sont pas acceptables en cas de soupçon de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Les lacunes citées dans le REM sur ce point ont dès lors été corrigées.

Bien que plusieurs mesures réglementaires aient amélioré la conformité de la Suisse à la Recommandation 10, la révision de la loi sur le blanchiment d'argent prévoyant des mesures pour pallier les lacunes relatives aux obligations générales de vérification de l'identité de la personne désignée comme l'ayant droit économique et de mise à jour des données clients est encore en cours. Ces développements positifs ne permettent néanmoins pas une revue à la hausse de la notation attribuée à la Recommandation 10.

La notation pour la Recommandation 10 est ainsi maintenue à partiellement conforme.

Recommandation 16 (évaluée initialement au niveau PC)

Le rapport de 2016 indique qu'il n'existe pas, pour les intermédiaires financiers soumis à la FINMA, d'obligation explicite de vérifier les informations du donneur d'ordre, et relève également l'absence d'obligation d'indication du nom du bénéficiaire dans le règlement de l'OAD FCT. Le rapport note également que, bien que les autorités pénales puissent contraindre à la production immédiate des informations, les parties concernées peuvent disposer d'un certain délai pour s'exécuter. Il est aussi noté qu'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. Enfin, une autre lacune est identifiée quant au fait que toutes les institutions financières intermédiaires ne sont pas tenues de définir une procédure, fondée sur les risques, dans les cas où elles reçoivent des ordres de virement incomplets. Cette obligation ne se retrouve pas dans les règlements d'un certain nombre d'OAR.

L'OBA-FINMA a été révisée sur plusieurs points et est applicable depuis le 1^{er} janvier 2020. Celle-ci vient compléter les obligations de l'intermédiaire financier en l'obligeant à s'assurer que les indications relatives au donneur d'ordre soient exactes et complètes et que celles relatives au bénéficiaire soient également complètes. Cette obligation vaut également en cas de virements électroniques par lot. L'OBA-FINMA oblige également les intermédiaires financiers intermédiaires à garantir l'exhaustivité des indications reçues qui sont nécessaires pour les ordres de virements. La modification du règlement de l'OAD FCT, également applicable depuis le 1^{er} janvier 2020, vient aussi corriger la déficience relevée en requérant que les virements électroniques transfrontaliers contiennent les noms des bénéficiaires.

La Suisse a remédié à la plupart des lacunes identifiées dans le REM. Néanmoins, des lacunes persistent en ce qui concerne : - les pouvoirs des autorités pénales de contraindre à la production immédiate des informations; - le fait qu'il n'existe pas d'obligation dans les règlements d'un certain nombre d'OAR de définir une procédure à suivre, fondée sur les risques, dans les cas où les institutions financières des bénéficiaires reçoivent des ordres de virement incomplets. Sur cette base, la Recommandation 16 est réévaluée à en grande partie conforme.

Recommandation 19 (évaluée initialement au niveau PC)

Le rapport de 2016 indique, relativement à la Recommandation 19, qu'il n'existe pas de dispositions contraignantes exigeant des 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. De plus, il était noté que les informations mises à disposition des intermédiaires financiers ne font pas référence à l'ensemble des juridictions à haut risque identifiées par le GAFI.

Plusieurs dispositions de l'OBA-FINMA révisée contiennent désormais un renvoi explicite aux pays que le GAFI considère à haut risque ou non coopératifs. Ceci inclut le pays du siège, du domicile ou du lieu de l'activité du cocontractant ou de l'ayant droit économique, ainsi que le pays d'origine ou de destination de paiements fréquents. En outre, l'OBA-FINMA révisée requiert que les relations d'affaires ainsi que les transactions avec des personnes établies dans un pays que le GAFI considère à haut risque ou non coopératif et pour lequel il invite à faire preuve d'une vigilance accrue doivent être considérées dans tous les cas comme des relations d'affaires comportant des risques accrus. Les organismes d'autorégulation ont également modifié leurs règlements sur ce point et ont introduit des dispositions similaires, notamment sur la classification des relations d'affaires et transactions présentant un risque accru. De plus, la FINMA communique *via* son site internet les déclarations du GAFI concernant l'ensemble des juridictions à haut risque et/ou non coopératives ainsi que les juridictions présentant des défaillances stratégiques en matière de LBC/FT pour lesquelles un plan d'action a été élaboré avec le GAFI. Le site internet est mis à jour après chaque plénière du GAFI afin de tenir compte de l'actualisation des déclarations du GAFI. Il est de plus possible de s'abonner à une newsletter de la FINMA permettant d'être informé des nouvelles actualités. Enfin certains OAR informent leurs membres par le biais de leur site internet.

La Suisse a remédié aux lacunes identifiées dans le REM de 2016 relatives à la Recommandation 19. Sa notation est réévaluée à conforme.

Recommandation 33 (évaluée initialement au niveau PC)

Le rapport de 2016 indique que les statistiques disponibles sur les poursuites pénales, la confiscation et la coopération internationale présentaient certaines lacunes et que la collecte des statistiques des autorités suisses n'était pas systématisée de manière à permettre l'évaluation de l'efficacité et de l'effectivité du dispositif de LBC/FT.

Depuis, le ministère public de la Confédération (MPC) a développé une plateforme informatique ainsi qu'un formulaire de saisie des données statistiques. Ces outils ont été mis à disposition de tous les ministères publics cantonaux et sont accessibles par internet. Les autorités suisses ont fourni des statistiques démontrant que la plateforme informatique collecte des statistiques complètes et détaillées sur les enquêtes, les poursuites et condamnations, les biens gelés, saisis ou confisqués, ainsi que sur les demandes d'entraide judiciaire formulées ou reçues et ce, aussi bien au niveau fédéral que cantonal. Ces statistiques complètent les statistiques déjà récoltées sur les DOS reçues et disséminées et les autres demandes internationales de coopération formulées ou reçues.

La Suisse a établi un système permettant la collecte de statistiques harmonisées et pertinentes pour la Recommandation 33, répondant ainsi aux déficiences énumérées dans le REM. La notation de la Recommandation 33 est réévaluée à conforme.

3.2. Progrès réalisés relatifs aux Recommandations ayant fait l'objet de modifications depuis l'adoption du REM

Depuis l'adoption du REM de la Suisse, les Recommandations 2, 5, 7, 8, 15, 18 et 21 ont fait l'objet de modifications. Cette partie analyse la conformité de la Suisse avec ces nouvelles exigences.

Recommandation 2 (évaluée initialement au niveau LC)

En février 2018, la Recommandation 2 a été révisée pour assurer la compatibilité des exigences de LBC/FT avec les règles sur la protection des données et sur la confidentialité et promouvoir l'échange d'information par les autorités compétentes.

Séparément, une lacune a été identifiée sur la Recommandation 2 dans le REM de 2016. La Suisse ne disposait pas d'une politique nationale de LBC/FT prenant en compte l'ensemble des risques identifiés dans le Rapport d'évaluation nationale des risques, bien qu'elle disposait de stratégies sectorielles.

Concernant les éléments nouveaux de la Recommandation 2, la Suisse a établi un Groupe de coordination interdépartemental sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF), qui est composé de toutes les autorités impliquées dans la LBC/FT. Ce groupe sert de plateforme d'échange d'information et de coordination pour toutes les questions relatives à la politique de LBC/FT. De plus, une coopération et une coordination existent entre les autorités en charge de la LBC/FT et celles en charge de la protection des données, notamment au niveau de la préparation de la législation de LBC/FT.

Bien que la Suisse remplisse les nouvelles exigences de la Recommandation 2, aucun progrès n'a été rapporté sur la lacune identifiée dans le REM. Ainsi, la notation de la Recommandation 2 est maintenue à en grande partie conforme.

Recommandation 5 (évaluée initialement au niveau LC)

En février 2017, une nouvelle exigence a été ajoutée à la Recommandation 5 pour harmoniser la méthodologie avec la note interprétative à la Recommandation 5 et le Glossaire, tel que révisé, pour la définition de « fonds et autres biens ».

La Suisse remplit les nouvelles exigences de cette Recommandation au travers de l'article 260^{quinquies} du code pénal qui couvre la réunion ou la mise à disposition de fonds et valeurs patrimoniales, cette expression englobant les autres biens. Bien que les exigences relatives aux autres biens soient bien remplies, aucun progrès ne peut être rapporté pour les lacunes identifiées dans le REM. Une réforme législative est en cours, mais ne peut être prise en considération tant qu'elle n'est pas entrée en vigueur. La notation de la Recommandation 5 est ainsi maintenue à en grande partie conforme.

Recommandation 7 (évaluée initialement au niveau C)

En juin 2017, le GAFI a adopté des révisions à la Recommandation 7 pour refléter les changements apportés aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (RCSNU) liées au financement de la prolifération depuis la publication des standards du GAFI en février 2012.

Le 4 mars 2016, le Conseil fédéral suisse a adopté l'ordonnance sur la reprise automatique des listes de sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ceci inclut les sanctions

fondées sur les RCSNU 1718 et suivantes ainsi que sur la RCSNU 2231. Depuis cette date, les modifications apportées aux listes de sanctions du Conseil de sécurité sont directement applicables en Suisse.

La notation de cette Recommandation est ainsi maintenue à conforme.

Recommandation 8 (évaluée initialement au niveau PC)

En juin 2016, la Recommandation 8 et sa note interprétative ont été modifiées pour clarifier quels organismes à but non lucratif (OBNL) devraient être soumis à la surveillance et contrôle, clarifiant ainsi que tous les OBNL ne sont pas des entités à haut risque de BC/FT.

Depuis lors, la Suisse a entrepris des mesures pour répondre aux lacunes identifiées dans son rapport et se conformer aux nouvelles exigences de la Recommandation 8. Le 28 juin 2017, le Groupe de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF) a publié un rapport sur le « Blanchiment d'argent et financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif ». Le rapport identifie la population des OBNL pouvant présenter un risque accru de financement du terrorisme et recommande notamment d'étendre l'obligation d'inscription au registre du commerce aux associations présentant un risque accru en matière de financement du terrorisme. Le projet de loi adopté par le Conseil fédéral le 26 juin 2019 modifiant la LBA et d'autres lois vise à mettre en œuvre les recommandations dudit rapport.

La Suisse a aussi mené une campagne de sensibilisation auprès des OBNL par le biais de la publication du rapport sur les risques susmentionnés, par la sensibilisation des agences de développements donatrices, et par la consultation du secteur privé concerné dans le cadre de l'élaboration du projet de loi adopté par le Conseil fédéral le 26 juin 2019.

La Suisse a pris des mesures pour répondre aux nouvelles exigences de la Recommandation 8 révisée. Néanmoins, il demeure quelques incertitudes au niveau des mesures de contrôle des OBNL et certaines mesures pour corriger les défaillances citées dans le REM au niveau des sanctions sont toujours en cours d'adoption (elles font partie d'un projet de loi pas encore adopté ni en vigueur). Il n'en demeure pas moins qu'au vu des progrès accomplis de manière globale par la Suisse, la notation de la Recommandation 8 est revue à la hausse au niveau en grande partie conforme.

Recommandation 15 (évaluée initialement au niveau LC)

Dans son REM de 2016, la Suisse a été évaluée comme en grande partie conforme avec la Recommandation 15, sur la base des lacunes suivantes: il n'existe pas d'obligation formelle pour le pays d'évaluer ses risques liés aux nouvelles technologies (même si en pratique il le fait) ainsi qu'aucune obligation pour les intermédiaires financiers non-bancaires d'évaluer leurs propres risques avant d'utiliser les nouvelles technologies. La conformité technique de la Suisse sur ces points demeure inchangée depuis le REM de 2016.

En juin 2019, le GAFI a adopté la note interprétative de la Recommandation 15 pour inclure des obligations relatives aux actifs virtuels (AV) et aux prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV). Ces nouvelles obligations comprennent : les obligations sur l'identification, l'évaluation et la compréhension des risques de BC/FT liés aux activités AV ou aux opérations des PSAV ; les obligations pour les PSAV d'être agréés ou enregistrés ; les obligations pour les pays d'appliquer aux PSAV une surveillance adéquate basée sur les risques de BC/FT (y compris des sanctions) - surveillance qui doit être menée par une autorité compétente ; ainsi

que les obligations d'appliquer aux PSAV les mesures liées aux mesures préventives et à la coopération internationale.

La Suisse a pris des mesures pour se conformer aux nouvelles obligations de la Recommandation 15. Concernant les obligations associées à l'approche basée sur les risques, la Suisse a conduit et publié une analyse des risques et vulnérabilités liés aux crypto-assets et a présenté des facteurs d'atténuation de ces risques, ainsi que des recommandations à destination du législateur. De plus, la majorité des intermédiaires financiers sont soumis à l'obligation d'effectuer une analyse des risques, bien que certains OAR ne le requièrent pas.

Étant donné que les PSAV sont considérés en Suisse comme des intermédiaires financiers, ils relèvent donc de la LBA. Avant de commencer une activité en Suisse, les personnes physiques ou morales agissant en qualité d'intermédiaires financiers soumis à la LBA (y compris les PSAV) doivent obtenir une licence de la FINMA ou devenir membres d'un OAR reconnu et surveillé par la FINMA, et se soumettre à la surveillance de la FINMA ou de l'OAR. Dans son REM de 2016, la Suisse était considérée comme remplissant le critère 26.1, où il était indiqué que les OAR répondent à la définition « d'autorités de contrôle » du GAFI dans le contexte de la Recommandation 26, car ils ont les pouvoirs requis. Donc, conformément aux exigences applicables des Recommandations 26 et 27, les PSAV sont surveillés par des autorités de contrôle qui sont soit la FINMA, soit les OAR suisses.

Étant donné que les PSAV sont considérés comme des intermédiaires financiers, ils doivent se conformer aux Recommandations 10 à 21. Concernant le seuil des opérations occasionnelles au-dessus duquel les PSAV sont obligés de prendre des mesures de vigilance, l'OBA-FINMA prévoit un seuil de 0 CHF dans le cas de transmission de fonds et de valeur et de 5.000 CHF (4.546 EUR) dans le cas d'opérations de change, ce qui ne correspond que partiellement aux exigences du GAFI pour les PSAV. De plus, les mécanismes permettant de communiquer les désignations ainsi que les obligations de déclaration et de surveillance prévues aux Recommandations 6 et 7, ainsi que les obligations sur la coopération internationale (Recommandations 37-40), s'appliquent aux PSAV dans les limites des déficiences relevées dans le REM de 2016. La FINMA a aussi le pouvoir de prendre des actions pour sanctionner les PSAV, dans les limites identifiées dans la Recommandation 35 du REM 2016.

La Suisse a pris de nombreuses mesures pour mettre en œuvre les nouvelles obligations de la Recommandation 15, y compris une approche basée sur le risque et les obligations d'agrément pour le secteur des PSAV. Toutefois, les limites concernant l'éventail de sanctions à disposition de la FINMA conduisent à un manque de proportionnalité de ces dernières. Des déficiences existent en termes de seuil en relation avec les opérations occasionnelles en lien avec la Recommandation 10 et des difficultés notées dans le REM de 2016 en termes de coopération internationale se répercutent dans ce contexte d'actifs virtuels transnational. La Suisse est notée en grande partie conforme avec la Recommandation 15 révisée.

Recommandation 18 (évaluée initialement au niveau LC)

En novembre 2017, la note interprétative de la Recommandation 18 a été modifiée pour clarifier les exigences de partage d'informations relatives à des transactions inhabituelles ou suspectes au sein de groupes financiers, incluant la fourniture de ces informations aux succursales et filiales lorsque cela est nécessaire pour la gestion des risques de BC/FT.

L'article 6 (en relation avec l'article 5) de l'OBA-FINMA contient des obligations pour les groupes financiers de mettre en œuvre au niveau du groupe des programmes de LBC/FT.

Cette disposition a été complétée dans le cadre de la modification du 20 juin 2018 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020. L'intermédiaire financier doit s'assurer que le service spécialisé de lutte contre le blanchiment ou un autre service indépendant de l'intermédiaire financier établit périodiquement une analyse des risques sur une base consolidée et qu'il dispose d'un rapport standardisé, au moins une fois par année, avec des données tant quantitatives que qualitatives suffisantes des succursales et des sociétés du groupe, de manière à pouvoir effectuer une appréciation fiable de ses risques juridiques et de ses risques de réputation sur une base consolidée.

En outre, il doit s'assurer que les succursales et les sociétés du groupe l'informent en temps utile de l'établissement et de la poursuite des relations d'affaires et des transactions les plus significatives du point de vue des risques. Par ailleurs, sur la base de la LBA, un intermédiaire financier peut, à certaines conditions, informer un autre intermédiaire financier membre du même groupe de sociétés qu'il a effectué une communication de soupçon (art. 10a). Enfin, l'article 4^{quinqüies} de la loi sur les banques autorise les banques, à certaines conditions, à communiquer à leurs sociétés mères les informations et documents non accessibles au public qui sont nécessaires à la surveillance consolidée. Ces informations peuvent être transférées entièrement même si la relation a fait l'objet d'une communication (DOS) à la cellule de renseignements financiers (CRF). Seul le fait même qu'il y a eu une communication ne peut pas être divulgué sur la base de cette disposition légale. Par conséquent, selon les cas, il est possible de communiquer soit des informations figurant dans une DOS, soit le fait qu'une DOS a été transmise au MROS (CRF suisse).

La Suisse remplit les nouvelles exigences. La notation de cette Recommandation est donc maintenue (en grande partie conforme).

Recommandation 21 (évaluée initialement au niveau LC)

En novembre 2017, la Recommandation 21 a été révisée afin de clarifier que l'interdiction de divulgation d'une déclaration d'opération suspecte ou d'une information s'y rapportant ne vise pas à empêcher le partage d'informations au titre de la Recommandation 18. Le REM de 2016 note certaines exceptions de portée limitée concernant la confidentialité des DOS, qui permettent à un intermédiaire financier, sous certaines conditions, d'informer d'autres intermédiaires financiers du fait qu'une DOS a été effectuée.

Tel que décrit au paragraphe précédent, la LBA permet à un intermédiaire financier, à certaines conditions, d'informer un autre intermédiaire financier membre du même groupe de sociétés qu'il a effectué une communication de soupçon. En outre, l'article 4^{quinqüies} de la loi sur les banques autorise les banques, dans certaines conditions, à communiquer à leurs sociétés mères les informations et documents non accessibles au public qui sont nécessaires à la surveillance consolidée. Ces informations peuvent être transférées entièrement même si la relation a fait l'objet d'une communication à la CRF. Seul le fait même qu'il y a eu une communication ne peut pas être divulgué. L'interdiction d'informer n'empêche par conséquent pas le partage d'informations au titre de la Recommandation 18.

Bien que les nouvelles exigences de la Recommandation 21 soient remplies, aucun progrès n'est rapporté par la Suisse sur les autres déficiences identifiées dans le REM. Sur cette base, le niveau de conformité de la Suisse à la Recommandation 21 est maintenu à en grande partie conforme.

3.3. Aperçu des progrès sur d'autres Recommandations notées PC

La Suisse a aussi rapporté des progrès sur les Recommandations 22, 23 et 40:

Recommandations 22 et 23 (notées PC) : Dans le cadre du projet de modification de la LBA du 26 juin 2019, il est prévu d'étendre le champ d'application de la LBA afin de couvrir certaines activités non financières, notamment en lien avec la création, la gestion ou l'administration de sociétés ou de trusts. Il est prévu que ces mesures visent de manière générale toute personne (physique ou morale) fournissant de tels services et non pas spécifiquement les avocats, notaires, comptables, fiduciaires ou prestataires de services aux sociétés et trusts. Ces personnes seront soumises à des obligations de vigilance ainsi qu'à l'obligation de communiquer les opérations suspectes. Il est, en outre, proposé d'abaisser le seuil à partir duquel les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses doivent appliquer des obligations de vigilance. Le projet de loi est en cours de traitement au Parlement.

Le 14 septembre 2018, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet de loi visant à renforcer la lutte contre le terrorisme et son financement, préparé par le Département fédéral de justice et police. Ce projet étend l'obligation d'annoncer les soupçons de financement du terrorisme aux négociants au sens de l'article 2, alinéa 1, lettre b, LBA. Le projet de loi est en cours de traitement au Parlement.

Recommandation 40 (notée PC) : Le projet de loi visant à renforcer la lutte contre le terrorisme et son financement transmis au Parlement par le Conseil fédéral le 14 septembre 2018 prévoit de corriger le fait que 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. Il est ainsi proposé d'ajouter dans la LBA un nouvel alinéa prévoyant que, lorsque l'analyse des informations en provenance d'un homologue étranger montre que des intermédiaires financiers suisses prennent part ou ont pris part à une transaction ou à une relation d'affaires en lien avec lesdites informations, les intermédiaires financiers concernés doivent fournir toutes les informations afférentes au MROS à la demande de ce dernier, et ce, même en l'absence de lien avec une DOS envoyée au MROS par un intermédiaire financier suisse.

4. CONCLUSION

Dans l'ensemble, la Suisse a réalisé d'importants progrès afin de combler les lacunes de conformité technique identifiées dans son REM et a été réévaluée pour 11 Recommandations.

La Recommandation 8 a été réévaluée à en grande partie conforme sur la base de l'analyse de risques des OBNL menée par le GCBF ainsi que par le rôle de celui-ci dans le cadre de la réévaluation de cette analyse. Les diverses réformes législatives visant à renforcer les obligations des OBNL identifiés à risque ont également été prises en considération. La Recommandation 16 a été réévaluée au niveau en grande partie conforme, sur la base des nouvelles obligations contenues dans l'OBA-FINMA obligeant l'intermédiaire financier, d'une part, de s'assurer que les virements électroniques transfrontaliers contiennent des informations sur le donneur d'ordre exactes et complètes et, d'autre part, de garantir l'exhaustivité des indications reçues qui sont nécessaires pour les ordres de virements. Un autre élément positif a été relevé quant à la modification du règlement de l'OAD FCT qui oblige désormais les membres de l'OAR à ce que les virements électroniques transfrontaliers

contiennent le nom du bénéficiaire. La Recommandation 19 a été réévaluée au niveau conforme car la Suisse a pris des mesures pour s'assurer que toutes les institutions financières appliquent des mesures de vigilance renforcée aux relations d'affaires présentant des liens avec des pays considérés comme à risque par le GAFI. La Recommandation 33 a également été réévaluée au niveau conforme puisque la Suisse a développé une plateforme informatique et un formulaire de saisie de données statistiques permettant de collecter au plan fédéral et cantonal des statistiques complètes sur le système de LBC/FT.

La notation de la Recommandation 2 est maintenue à en grande partie conforme en raison de l'absence de progrès sur la lacune mineure identifiée dans le REM. La notation de la Recommandation 5 est maintenue à en grande partie conforme en raison des lacunes mineures qui subsistent dans la définition du financement de terrorisme par des individus. La notation de la Recommandation 7 est maintenue au niveau conforme, en raison de l'ordonnance adoptée par le Conseil fédéral suisse sur la reprise automatique des listes de sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies. La notation de la Recommandation 10 est maintenue à partiellement conforme en raison des lacunes diverses relatives à la vérification de l'identité des ayant droits économiques (bénéficiaires effectifs) et la mise à jour des données clients. Bien que les nouvelles exigences de la Recommandation 18 et de la Recommandation 21 soient remplies, les autres lacunes mineures identifiées dans le REM restent pertinentes et la notation de ces Recommandations sont donc maintenue à en grande partie conforme.

La notation de la Recommandation 15 est maintenue à en grande partie conforme, en tenant compte des différentes mesures prises par la Suisse suite au développement de cette recommandation quant aux VA et PSAV et en considération des défaillances identifiées dans le REM 2016 se repercutant sur cette recommandation.

Ainsi, compte tenu des progrès réalisés par la Suisse depuis l'adoption de son REM, sa conformité technique avec les Recommandations du GAFI a été réévaluée de la manière suivante :

Tableau 2. Conformité technique suite à la réévaluation de notations, février 2020

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

La Suisse restera en suivi renforcé et continuera d'informer le GAFI des progrès réalisés sur l'amélioration et la mise en œuvre de ses mesures de LBC/FT.

GAFI



www.fatf-gafi.org

Janvier 2020

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

3ème Rapport de suivi renforcé & réévaluation de notations de conformité technique

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

Le rapport examine également si la Suisse a mis en œuvre de nouvelles mesures pour répondre aux exigences des Recommandations du GAFI qui ont changé depuis l'évaluation de 2016.

Rapport de suivi