

2^{ème} RAPPORT DE SUIVI BISANNUEL DE LA SUISSE – OCTOBRE 2013

Introduction

1. Le 3^{ème} rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse a été adopté par la Plénière du Groupe d'Action financière (GAFI) en octobre 2005. Alors qu'elle était soumise au processus de suivi régulier ("*regular follow-up*"), la Suisse a fait rapport à la Plénière en octobre 2007, octobre 2008 et juin 2009. Dans son 4^{ème} rapport de suivi (FATF/PLEN(2009)62), la Suisse a demandé la sortie du processus de suivi régulier au profit d'une obligation de mise à jour bisannuelle. Cela fut décidé par la Plénière lors de sa réunion du 14 octobre 2009. Le rapport de suivi a été publié le 27 octobre 2009 sur le site internet du GAFI¹. En octobre 2011, la Suisse a présenté son 1^{er} rapport de suivi de la Suisse dans le cadre de l'obligation de mise à jour bisannuelle². Le présent document constitue le 2^{ème} rapport de suivi de la Suisse dans le cadre de l'obligation de mise à jour bisannuelle et présente les évolutions majeures du cadre législatif et institutionnel en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

Développements majeurs intervenus depuis octobre 2011

I. Catégorie désignée d'infraction préalable en matière de délits d'initiés et de manipulation de marchés (R. 3)

2. Début septembre 2010, le Conseil fédéral (gouvernement) a pris acte des résultats de la procédure de consultation externe relative à un avant-projet de loi visant à modifier la Loi sur les bourses (LBVM), notamment concernant les délits boursiers et l'abus de marché, et a chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'élaborer un message destiné au Parlement. Sur le plan du contenu, il s'agissait notamment de réviser la réglementation applicable à l'infraction pénale du délit d'initié et d'introduire dans la législation les infractions qualifiées de délit d'initié et de manipulation de cours constitutives d'infractions préalables au blanchiment d'argent. Le 31 août 2011, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la modification de la LBVM³ et l'a transmis au Parlement avec le projet de loi y relatif. Le 28 septembre 2012, le Parlement a approuvé sans modification la révision législative proposée par le Conseil fédéral dans son message du 31 août 2011.

3. Fixé au 17 janvier 2013, le délai référendaire relatif à la révision de la loi précitée a expiré sans avoir été utilisé. Le 10 avril 2013, le Conseil fédéral a adopté la révision de l'ordonnance sur les bourses, qui met en œuvre les nouvelles dispositions de la loi sur les bourses. Les deux révisions sont entrées en vigueur le 1^{er} mai 2013.

4. Cette révision instaure, tant sur le plan pénal que dans le droit de la surveillance, des dispositions visant à combattre efficacement les comportements abusifs sur le marché. Sur le plan du droit pénal, la révision de la loi étend et précise notamment les éléments constitutifs du délit d'initiés. Celui-ci et l'infraction pénale de manipulation de cours sont transférés du code pénal (CP) dans la loi sur les bourses. Afin de répondre aux recommandations du GAFI, le délit d'initiés et la manipulation de cours sont désormais qualifiés de crime. Sur le plan du droit de la surveillance, le délit d'initiés et la manipulation de marché sont interdits pour tous les acteurs de marché. Contrairement à l'infraction pénale de manipulation de cours, l'interdiction de manipulation de marché englobe les opérations fictives et les transactions réelles à caractère manipulateur. Pour faire respecter ces interdictions et les dispositions sur

¹ <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/53/52/43959966.pdf>.

² <http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00522/00835/index.html?lang=fr>

³ Voir le communiqué de presse du Département fédéral des finances du 1^{er} septembre 2011: <http://www.news.admin.ch/message/?lang=fr&msg-id=40913>

la publicité des participations, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) peut à présent appliquer certains instruments de surveillance non seulement aux assujettis, mais également aux autres acteurs de marché. Par ailleurs, le champ d'application des dispositions sur la publicité des participations et sur les offres publiques d'acquisition est étendu aux sociétés ayant leur siège à l'étranger et dont au moins une partie des titres sont cotés en Suisse à titre principal. Enfin, il faut souligner que la possibilité de payer des primes de contrôle est abolie dans le droit des offres publiques d'acquisition.

5. Avec l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur les bourses et de son ordonnance d'application, le droit suisse couvre désormais toutes les catégories désignées d'infractions, telles que définies dans les 40 Recommandations de 2003.

II. Elargissement des compétences du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) relatives à l'échange d'informations (R. 29)

6. Le 18 janvier 2012, le Conseil fédéral a approuvé un avant-projet de loi prévoyant des adaptations ponctuelles de la Loi sur le blanchiment d'argent (LBA) pour permettre au MROS de transmettre aux autorités partenaires étrangères également des informations financières concrètes, telles que des numéros de comptes bancaires, des informations relatives à des transactions de capitaux ou des soldes de comptes.

7. La révision de la loi vise par ailleurs à étendre les compétences du bureau de communication concernant les informations qu'il peut recueillir auprès des intermédiaires financiers. A l'avenir, le MROS pourra exiger des informations d'intermédiaires financiers tiers, c'est-à-dire de ceux qui n'ont pas eux-mêmes déclaré une opération suspecte au sens de l'art. 9 LBA ou de l'art. 305ter, al. 2, CP sur la base d'une déclaration existante au MROS. En outre, le MROS sera habilité à régler les modalités de la collaboration avec ses homologues étrangers, c'est-à-dire qu'il pourra conclure seul des « Memoranda of understanding », alors qu'aujourd'hui ce type d'arrangement est conclu par le Conseil fédéral.

8. Le Conseil fédéral a pris connaissance le 27 juin 2012 des résultats de la consultation externe concernant cette modification de la LBA et a approuvé le projet de loi⁴ et le message⁵ y relatif à l'intention du Parlement. Les chambres fédérales ont adopté le projet de loi largement inchangé le 21 juin 2013. Le projet de loi est actuellement soumis au référendum, dont le délai expire le 10 octobre 2013⁶. Il devrait entrer en vigueur le 1^{er} novembre 2013, en même temps qu'une modification de l'Ordonnance sur le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent.

III. Projet de mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI

a) Projet de loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI

9. Suite à l'adoption des recommandations révisées du GAFI, le Conseil fédéral a pris acte le 18 avril 2012 du résultat de la révision partielle des recommandations du GAFI. Il a chargé le DFF de constituer un groupe de travail interdépartemental, ayant mandat d'élaborer des mesures de mise en œuvre des recommandations révisées⁷.

10. Le Groupe de travail a également été chargé d'examiner la question d'un élargisse-

⁴ <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2012/6497.pdf>

⁵ <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2012/6449.pdf>

⁶ <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2013/4239.pdf>

⁷ <http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00513/00772/index.html?lang=fr&msg-id=44173>

ment ponctuel du champ d'application de la LBA, notamment au secteur immobilier, ainsi que toute autre mesure qui pourrait se révéler nécessaire pour mener à bien son mandat. Les travaux du groupe de travail ont duré de juin à décembre 2012. Ils ont inclus des consultations ciblées des milieux intéressés.

11. Le 27 février 2013, le DFF a soumis au Conseil fédéral un avant-projet de loi⁸ – qui implique la modification d'une dizaine de lois fédérales – en vue d'une consultation externe arrivée à échéance le 1^{er} juillet 2013. Les principaux points de l'avant-projet de loi sont les suivants:

- a. *Transparence des personnes morales, y compris des sociétés ayant émis des actions au porteur* : différentes mesures sont prévues pour mettre en œuvre la R. 24. Il s'agit en particulier d'introduire une obligation d'annonce (à la société ou à un intermédiaire financier) pour les détenteurs d'actions au porteur et d'actions nominatives de sociétés non cotées en bourse, incluant l'annonce de l'identité des ayants droit économiques des actions.
- b. *Devoirs de diligences relatifs aux ayants droit économiques* : pour mettre en œuvre la R. 10, les règles applicables aux intermédiaires financiers sont clarifiées en relation avec l'identification de l'ayant droit économique de personnes morales.
- c. *Personnes politiquement exposées* : pour mettre en œuvre la R. 12, l'avant-projet prévoit une obligation d'identifier les personnes politiquement exposées nationales et d'organisations internationales et des obligations de diligence fondées sur les risques.
- d. *Infractions fiscales graves préalables au blanchiment d'argent* : en matière de fiscalité indirecte, l'avant-projet de loi prévoit d'étendre l'actuelle infraction de contrebande douanière à tous les impôts prélevés par la Confédération. En ce qui concerne la fiscalité directe, une nouvelle infraction préalable est introduite couvrant les impôts sur le revenu et la fortune.
- e. *Opérations de vente immobilières et mobilières* : une obligation de passer par un intermédiaire financier soumis à la LBA est prévue pour les paiements relatifs à des achats de biens immobiliers et mobiliers dépassant 100'000 francs.
- f. *Compétences du MROS* : il est prévu d'étendre l'assistance administrative interne de telle sorte que le MROS puisse, sur demande, obtenir d'autres autorités fédérales, cantonales et communales toute information nécessaire à ses analyses des communications de soupçons. Par ailleurs, des mesures sont prises pour permettre au MROS de disposer de plus de temps pour son analyse.

12. Le 4 septembre 2013, le Conseil fédéral a décidé, sur la base des résultats de la consultation externe, de l'orientation à prendre et a chargé le DFF d'élaborer un message à l'attention du Parlement d'ici à fin 2013. Le message inclura également les modifications légales requises pour améliorer la mise en œuvre de la R. 6 sur le blocage des avoirs appartenant à des terroristes ou à des organisations terroristes. Le traitement du projet de loi au Parlement devrait débuter en février 2014.

13. Le travail de révision de la Convention relative à l'obligation de diligence des banques de 2008 (CDB08) est bien avancé.

b) Mise en œuvre de l'obligation sur l'évaluation nationale des risques (R. 1)

14. Le 27 février 2013, le Conseil fédéral a chargé un groupe de travail d'examiner, séparément au projet de loi (cf. let. a), les paramètres de mise en œuvre de la recommandation 1 sur l'évaluation nationale des risques, et de lui soumettre le mandat d'une structure interdé-

⁸ http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2309/GAFI-2012_Projet-LF_fr.pdf

partementale permanente chargée de l'évaluation du risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Les travaux du groupe de travail sont en cours. Ils incluent différents projets, dont notamment :

- L'identification des analyses de risques existantes effectuées par les différentes autorités concernées par la lutte contre le blanchiment d'argent;
- L'identification des lacunes en matière d'analyses des risques;
- L'examen approfondi des statistiques tenues actuellement par les autorités de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, aux plans fédéral et cantonal, et des besoins futurs en la matière;
- L'analyse des ressources nécessaires.

15. La structure interdépartementale de coordination succèdera au groupe de travail au début de 2014. Les travaux opérationnels menés au sein de cette nouvelle structure commenceront à ce moment.

IV. Ressources: augmentation des effectifs du MROS

En 2013, le MROS a obtenu cinq postes supplémentaires aux fins de l'exécution de ses tâches. Ces postes seront principalement attribués à la gestion de l'augmentation du nombre de communications de soupçons et de l'échange d'informations du MROS avec ses homologues étrangers. Ils permettront également au MROS de continuer à exercer ses tâches en matière de formation des intermédiaires financiers et de représentation dans les enceintes internationales.