

1^{er} RAPPORT DE SUIVI BISANNUEL DE LA SUISSE – OCTOBRE 2011

INTRODUCTION

1. Le 3^{ème} rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse (REM) 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, ci-après "rapport de suivi"), la Suisse a demandé la sortie du processus de suivi régulier au profit d'une obligation de mise à jour bisannuelle. Cela fut accordé 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.

2. Le présent document constitue le 1^{er} rapport de suivi de la Suisse dans le cadre de l'obligation de mise à jour bisannuelle. La 1^{ère} partie (Partie A) présente les nouvelles mesures prises afin de remédier à certaines lacunes identifiées dans le rapport de suivi et suit le même ordre que ce dernier. La 2^{ème} partie (Partie B) traite d'autres mesures visant à améliorer le système suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Partie A Mesures prises afin de remédier à certaines lacunes identifiées dans le rapport de suivi du 27 octobre 2009

a) Recommandations principales

Recommandation 5

3. Selon la conclusion d'ensemble du rapport de suivi sur la Recommandation 5, la Suisse a pris toute une série de mesures visant à remédier aux lacunes identifiées dans le REM en lien avec cette recommandation. Bien que quelques lacunes demeurent, la Suisse a pris des mesures suffisantes visant à mettre en œuvre cette recommandation à un niveau équivalent à largement conforme.

4. Dans les faits, sur les quatorze lacunes relevées dans le REM, seules trois demeurent selon le rapport de suivi. Il s'agit des lacunes 7 et 8, ainsi que la lacune 13, laquelle est toutefois qualifiée de lacune mineure selon le §34 in fine du rapport de suivi.

5. Depuis 2009, les développements suivants peuvent être relevés.

R.5 – lacune 1 (comptes sous de faux noms et comptes numérotés - 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)

6. Le rapport de suivi arrive à la conclusion que les mesures prises pour corriger cette lacune² semblent aller dans le bon sens même si le délai prévu pour l'abrogation de ces livrets n'est pas clairement défini dans la nouvelle disposition de la Convention relative à l'obligation de diligence des banques du 7 avril 2008 (CDB 08). Il relève, à titre positif, une certaine pro-activité des banques en la matière.

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

² Cf. §18 du rapport de suivi: interdiction d'établir de nouveaux livrets d'épargne au porteur et annulation de ces livrets lors de la première présentation physique. S'ajoutent à ces mesures, l'obligation de vérifier l'identité de la personne qui effectue des retraits et l'interdiction de procéder à des dépôts supplémentaires.

7. Comme relevé dans le rapport de suivi, entre juillet 2005 et mars 2008 le volume des livrets au porteur a diminué de moitié. Depuis 2008, le volume des livrets d'épargne au porteur a continué de diminuer, confirmant l'efficacité des mesures prises. Entre 2005 et 2010, le montant total des actifs détenus via de tels livrets a ainsi diminué de 76%.

R.5 – lacune 5 (identification des personnes morales et constructions juridiques - dans le secteur des assurances, l'OBA-OFAP³ ne requiert l'identification des représentants des personnes morales que lorsque celles-ci n'ont pas leur siège en Suisse)

8. Le §23 du rapport de suivi arrive à la conclusion que la lacune a techniquement été corrigée via l'introduction d'une nouvelle disposition dans la Loi sur le blanchiment d'argent (LBA) primant la disposition contraire de l'article 6, alinéa 3, de l'Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme dans le domaine des assurances privées (OBA-FINMA 2). Il est toutefois relevé que les autorités suisses devraient s'assurer que les dispositions des ordonnances de la FINMA complètent sans contredire les obligations prévues dans la loi et, qu'en cas de contradiction, elles révisent au plus vite les dispositions concernées des ordonnances.

9. La FINMA a procédé à une fusion de ses trois anciennes ordonnances relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (cf. Partie B, a) 1). La nouvelle Ordonnance de la FINMA sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme (OBA-FINMA) du 8 décembre 2010⁴ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Elle s'applique aux intermédiaires financiers du secteur bancaire, du secteur des assurances ainsi que du secteur parabancaire⁵. L'ancien article 6, alinéa 3 OBA-FINMA 2 qui contredisait partiellement l'article 3, alinéa 1 LBA relatif à l'obligation de prendre connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager le cocontractant qui est une personne morale et de vérifier l'identité des personnes établissant la relation d'affaires au nom cette personne morale, a été abrogé dans le cadre de cette fusion. La lacune a ainsi été entièrement corrigée.

R.5. – lacune 8 (identification des bénéficiaires effectifs – 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 actionariat – 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)

10. Sur ce point il est renvoyé au §51 plus bas relatif à la Recommandation 33.

³ Ordonnance de l'Office fédéral des assurances privées du 24 octobre 2006 sur la lutte contre le blanchiment d'argent. Cette ordonnance a été renommée Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) du 24 octobre 2006 sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme dans le domaine des assurances privées (OBA-FINMA 2) à compter du 1^{er} janvier 2009. Elle a été abrogée au 1^{er} janvier 2011 suite à la fusion des trois ordonnances de la FINMA (cf. Partie B, a) 1).

⁴ RS 955.033.0: <http://www.admin.ch/ch/f/rs/9/955.033.0.fr.pdf>.

⁵ Il s'agit des entreprises et professions non financières désignées, à l'exception des casinos, lesquels sont règlementés dans l'Ordonnance de la Commission fédérale des maisons de jeu du 12 juin 2007 concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (OBA-CFMJ); RS 955.021: <http://www.admin.ch/ch/f/rs/9/955.021.fr.pdf>.

Autres développements en relation avec la Recommandation 5

11. La FINMA a introduit un nouvel exemple de critère de risques à l'article 12, alinéa 2, lettre h de l'OBA-FINMA. Il s'agit de la "complexité des structures, notamment en cas d'utilisation de sociétés de domicile". Elle a ainsi expressément pris en compte la publication du GAFI "Guidance on the Risk-Based Approach to combating money laundering and terrorist financing, High Level Principles and Procedures", p. 23.

Recommandation 13 et Recommandation Spéciale IV

12. Le rapport de suivi arrive à la conclusion que la Suisse a pris des mesures suffisantes visant à mettre en œuvre la Recommandation 13 et la Recommandation Spéciale IV à un niveau au moins équivalent à largement conforme. Il relève toutefois qu'elle n'a pas abordé des questions plus essentielles ayant trait à l'organisation structurelle (et donc à l'effectivité) de son système de déclaration des opérations suspectes.

R.13 – lacune 2 (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)

13. En ce qui concerne les délits d'initiés et la manipulation de marchés, seule catégorie désignée d'infractions telle que définie dans les 40 Recommandations qui n'est pas encore couverte en droit suisse, les développements suivants peuvent être relevés. Un projet de loi visant à modifier la Loi sur les bourses a été élaboré par le Département fédéral des finances et mis en consultation du 13 janvier au 30 avril 2010. Ce projet proposait des normes d'une sévérité accrue sanctionnant efficacement les comportements répréhensibles sur le marché et tenant compte de la réglementation internationale, en particulier les Recommandations du GAFI.

14. Début septembre 2010, le Conseil fédéral a pris acte des résultats de la procédure de consultation⁶ et chargé le Département fédéral des finances d'élaborer un message concernant la modification de la Loi sur les bourses. Sur le plan du contenu, il s'agit 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 Loi sur les bourses (délits boursiers et abus de marché)⁷ et l'a transmis au Parlement avec le projet de loi y relatif. Les délibérations parlementaires devraient commencer lors de la session d'hiver 2011 qui débutera le 5 décembre.

R.13 – lacune 4 et RS IV – lacune 3 (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)

15. Le système suisse de communication de soupçons en place est efficace, comme en témoigne le taux très élevé de transmission du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) aux autorités de poursuite pénale (moyenne de 81% depuis la création du MROS en 1998). Cela étant dit, l'administration fédérale suit de près l'évolution

⁶ Ces résultats sont disponibles sur le site internet du Département fédéral des finances à l'adresse suivante: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/02140/index.html?lang=fr>.

⁷ 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>

des travaux du GAFI sur l'effectivité en vue du 4^{ème} cycle d'évaluations mutuelles. A l'heure actuelle, il n'y a pas encore de critères internationalement établis permettant de mesurer l'effectivité d'un système de communication de soupçons. Les discussions qui ont eu lieu dans le cadre de plusieurs rapports d'évaluation mutuelle n'ont pas permis de conclure sur des critères clairs. Il existe aujourd'hui de nombreux systèmes de déclarations de soupçons, dont certains sont basés sur la quantité des communications et d'autres sur la qualité. Chaque système a ses avantages et ses inconvénients. La Suisse a choisi à l'époque de privilégier la qualité des communications sur la quantité en adoptant le critère du "soupçon fondé", dont le corollaire est, comme mentionné plus haut, un taux de transmission aux autorités de poursuite pénale très élevé par rapport aux autres pays.

16. La Suisse procédera à un nouvel examen de son système de communications au vu des résultats des travaux du GAFI sur l'effectivité. On peut toutefois déjà constater une évolution significative du nombre de communications de soupçons ces dernières années, et en particulier en 2010.

17. En 2010, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la LBA, le chiffre des 1000 communications de soupçons a été dépassé avec 1159 communications adressées au MROS (896 en 2009). Cela correspond à un taux de croissance de plus de 29% et confirme l'augmentation du nombre de communications pour la 4^{ème} année consécutive. Deux séries d'affaires particulièrement complexes, ayant abouti à 144 communications, expliquent en partie cette augmentation. Elle pourrait également s'expliquer par l'amélioration de la situation des intermédiaires financiers à propos de l'exclusion de leur responsabilité civile, introduite en 2009 par la révision de la LBA⁸. Aujourd'hui, avant de déposer une communication de soupçons, l'intermédiaire financier ne doit plus surmonter l'obstacle de la "diligence requise par les circonstances", mais peut fonder son soupçon sur la "bonne foi", comme requis par la Recommandation 14 du GAFI.

18. Parmi les infractions présumées annoncées, le délit d'escroquerie demeure le plus fréquent, mais affiche une augmentation encore jamais vue (+ 46%). Ce phénomène pourrait s'expliquer par le fait que les investisseurs ont cherché à compenser les pertes dues à la crise financière, enregistrées dans le cadre d'investissements sérieux, en s'engageant dans des affaires alléchantes et douteuses qui se sont révélées ultérieurement frauduleuses. Là aussi, on constate de nombreuses variantes d'escroqueries de plus en plus souvent commises par le biais d'Internet (ventes aux enchères sur Internet, escroqueries en matière de placement, tentatives de hameçonnage, etc.).

19. Une augmentation du nombre des communications a également été notée dans le cadre des soupçons d'"utilisation frauduleuse d'un ordinateur" (art. 147 du Code pénal). Il s'agit ici presque exclusivement de communications émanant d'agents financiers potentiels, que des agences de placement fictives, derrière lesquelles se cachent des inconnus, tentent de recruter pour procéder à des transactions.

20. En ce qui concerne l'année 2011, les chiffres disponibles pour les six premiers mois confirment l'augmentation du nombre de communications. 886 communications ont ainsi été reçues au 30 juin 2011, soit presque autant que pour l'année 2009 en entier (cf. tableau ci-dessous relatif au §631, p. 134 du REM de 2005).

21. Les statistiques suivantes montrent – entre autres – l'évolution et le sort des communications au MROS entre 2005 et 2011, voire depuis la création du MROS. La mise à jour des autres statistiques du REM de 2005 relatives au MROS est publiée dans l'annexe au présent rapport. Les statistiques pour 2011 portent sur la période du 1^{er} janvier au 30 juin.

⁸ Cf. § 124 du rapport de suivi.

§631. (p. 134 du REM) *Statistiques.*

Année	Communications reçues
2005	729
2006	619
2007	795
2008	851
2009	896
2010	1159
2011	886

Année	Banques	Non banques
2005	293	436
2006	359	260
2007	492	303
2008	572	279
2009	603	293
2010	822	337
2011	672	214

§632. (p. 134-5 du REM): Récapitulatif des communications reçues par le MROS de 2005 au 30 juin 2011:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total des communications reçues	729	619	795	851	896	1159	886
Transmises aux autorités de poursuite pénale	505	507	629	687	797	1002	754
Non transmises	224	112	166	164	99	157	132
Types d'intermédiaire financier							
Prestataires de services en trafic de paiements	348	164	231	185	168	184	110
Banques	293	359	492	572	603	822	672
Fiduciaires	31	45	23	37	36	58	36

Gérants de fortune / Conseillers en placement	18	6	8	19	30	40	6
Assurances	9	18	13	15	9	9	7
Instituts de change	3	2	1	1	1	0	1
Entreprises de carte de crédit	0	0	2	2	10	9	5
Négociants en valeurs mobilières	3	0	2	6	2	4	0
Sommes impliquées							
Montant total en CHF	680 974 179	815 246 462	921 248 716	1 871 837 481	2 229 175 035	847 378 467	2 409 421 823
Montant total en EUR	439 338 180	525 965 459	594 354 010	1 207 637 084	2 002 308 757	761 139 568	2 164 211 576

§10. p. 20 du REM. *Situation générale du point de vue de la Cellule de renseignements financiers ou MROS (Money Laundering Report Office)⁹:*

Délits	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sans catégorie *	292	147	154	111	69	102	69
Escroquerie	126	213	263	328	307	450	323
Abus de confiance	40	27	32	67	88	51	85
Organisations criminelles	41	31	20	48	83	42	66
Stupéfiants	20	14	34	35	32	14	23
Terrorisme	20	8	6	9	7	13	7
Corruption	52	47	101	81	65	60	72
Autres délits	138	132	185	172	245	427	241

*Communications des entreprises de transfert de fonds.

§231. (p. 68 du REM) *État des lieux des dossiers transmis et classés par le MROS.* Depuis sa création, le bureau a classé 1849 dossiers, soit 19% de l'ensemble des dossiers.

État des communications	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Classement	42	103	71	37	137	202	204	224
Transmission aux autorités de justice	83	200	240	380	515	661	617	505
Total	125	303	311	417	652	863	821	729
% classement	33,6%	34%	23%	9%	21%	23%	25%	31%
% transmission	66,4%	66%	77%	91%	79%	77%	75%	69%

⁹ Au plan statistique, l'article 29, alinéa 2 LBA impartit aux autorités pénales d'indiquer au MROS toutes les procédures pendantes en rapport avec les articles 260^{ter}, chiffre 1, 305^{bis} et 305^{ter} du Code pénal de même que les jugements et décisions de non-lieu.

État des communications	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total 1998-2011
Classement	112	166	164	99	157	132	1849
Transmission aux autorités de justice	507	629	687	797	1002	754	7577
Total	619	795	851	896	1159	886	9426
% classement	18%	21%	19%	11%	13,5%	15%	19%
% transmission	82%	79%	81%	89%	86,5%	85%	81%

§123. (p. 47 du REM). Le tableau suivant indique le sort des communications transmises par le MROS aux autorités de poursuite pénale depuis le 1^{er} janvier 1999 jusqu'au 30.6.2011:

Décision	Confédération *	Canton
Jugement condamnations	4	197
acquittements	0	16
Suspension	349	1331
Non entrées en matière (y compris non-lieu)	332	730
Ouverte (pendante)	886	1121

* Les nouvelles compétences en faveur de la Confédération sont entrées en vigueur en 2002. Le tribunal pénal fédéral a commencé à exercer sa fonction le 1er avril 2004.

b) Recommandations clés

Recommandations spéciales (RS) I et III

22. Le rapport de suivi arrive à la conclusion, pour ce qui a trait à la mise en œuvre de la S/RES/1373, qu'il ne semble pas que la Suisse dispose de procédures suffisantes permettant de conclure que les obligations de la RS III portant sur cette résolution sont remplies. Il en découle que la conformité globale de la Suisse avec la RS III ne peut être jugée équivalente à largement conforme. Les lacunes identifiées dans le cadre de la RS III s'appliquent également dans le cadre de la RS I en raison de l'effet cascade de la RS III sur la RS I.

23. Il est rappelé que la Suisse utilise deux procédures pour mettre en œuvre la S/RES/1373, la procédure principale basée sur la LBA et la procédure subsidiaire directement basée sur la Constitution (procédure exécutive). Ces procédures ont été décrites de manière détaillée dans le rapport de suivi de 2009. Elles n'ont pas été modifiées depuis.

24. Il convient de relever que la procédure exécutive a été utilisée à plusieurs reprises au début 2011 pour bloquer des avoirs et ressources économiques de personnes politiquement exposées (PPE) (voir ci-dessous, Partie B. c). Cela démontre que cette procédure basée sur la Constitution est effectivement utilisée par le gouvernement suisse.

25. Pour le reste, la Suisse attend la révision de la RS III et du standard sur le financement de la prolifération avant de procéder à une évaluation d'ensemble des mécanismes à disposition pour mettre en œuvre la RS III.

c) Autres recommandations notées "partiellement conformes" ou "non conformes" dans le REM de 2005

26. Le rapport de suivi conclut que la Suisse a pris des mesures suffisantes en ce qui concerne les Recommandations suivantes: 7, 8, 12, 14, 16, 29, VII et IX. Pour toutes ces Recommandations, le niveau de conformité de la Suisse est jugé équivalent à largement conforme.

27. En ce qui concerne les autres Recommandations jugées "partiellement conformes" ou "non-conformes" dans le REM, le rapport de suivi mentionne que la Suisse a pris des mesures visant à remédier aux lacunes identifiées en ce qui concerne les Recommandations 17 et 22. Néanmoins, les nouvelles dispositions ne sont pas suffisantes pour assurer un niveau de conformité au moins équivalent à largement conforme. En ce qui concerne la Recommandation 33, les trois lacunes identifiées dans le REM n'ont pas été corrigées. Le niveau de conformité de la Suisse avec les Recommandations 17, 22 et 33 n'est donc pas jugé équivalent à largement conforme.

28. Depuis octobre 2009, les développements suivants peuvent être mentionnés en ce qui concerne les Recommandations 8, 12, 16, 22, 29, 33 et VII.

Recommandation 8

R.8 – lacune 1 (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) et lacune 2 (les obligations de vigilance visent uniquement les relations d'affaires ouvertes à distance)

29. Le rapport de suivi conclut que les deux lacunes identifiées dans le cadre de la Recommandation 8 ont été résolues en ce qui concerne les intermédiaires financiers assujettis à l'Ordonnance de la FINMA sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme dans le domaine des banques, des négociants en valeurs mobilières et des placements collectifs (OBA-FINMA 1) et à l'Ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans les autres secteurs financiers (OBA-FINMA 3; secteur parabancaire). Pour ce qui est des assurances privées, les lacunes identifiées dans le REM demeurent. La situation des intermédiaires financiers non bancaires affiliés à un organisme d'autorégulation (OAR) n'a pas pu être vérifiée, les règlements des OAR étant en cours de validation par la FINMA. Néanmoins, la Suisse a pris des mesures suffisantes visant à mettre en œuvre la Recommandation 8 à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

30. L'article 21 de la nouvelle OBA-FINMA dispose que l'intermédiaire financier s'assure, notamment en cas de relations d'affaires ou de transactions sans contact personnel avec le cocontractant, que les risques liés aux opérations effectuées sous forme exclusivement électronique ou à l'utilisation d'autres nouvelles technologies soient identifiés, limités et contrôlés de manière adéquate dans le cadre de la gestion des risques. Cet article reprend matériellement les anciens articles 11^{bis} OBA-FINMA 1 et 28, alinéa 2 OBA-FINMA 2, avec la précision suivante: cet article couvre désormais également explicitement les transactions à distance¹⁰.

¹⁰ Les articles 11^{bis} OBA-FINMA 1 et 28, alinéa 2 OBA-FINMA 2 faisaient référence aux "opérations" effectuées sans contact personnel. Cette notion avait été considérée comme suffisamment vaste pour que l'on puisse considérer que les transactions étaient également couvertes, même si cela n'était pas explicite (cf. §98 du rapport de suivi).

31. L'article 21 OBA-FINMA fait partie du chapitre 1 "Dispositions générales" de cette ordonnance. Le chapitre 1 est applicable à tous les intermédiaires financiers couverts par l'OBA-FINMA, c'est-à-dire les intermédiaires financiers du secteur bancaire, du secteur des assurances ainsi du secteur parabancaire. Ainsi, la lacune concernant les assurances privées a été corrigée.

32. On peut relever, en outre, que l'absence de contact personnel a également été expressément introduite comme nouveau critère de risque à l'article 13, alinéa 3, lettre g *in fine* du nouveau Règlement de l'Organisme d'autorégulation de l'Association Suisse d'Assurance du 8 décembre 2010¹¹.

Recommandation 12

33. Le rapport de suivi conclut que la Suisse a pris de nombreuses mesures pour corriger un grand nombre de lacunes dans le cadre de la Recommandation 12, en particulier en ce qui concerne le domaine des casinos, dans lequel toutes les lacunes ont été corrigées, ainsi que les Recommandations 5 et 8. Sa conformité avec la Recommandation 12 peut ainsi être jugée à un niveau équivalent à largement conforme. Néanmoins, la Suisse devrait prendre les mesures nécessaires pour assurer l'assujettissement de toutes les professions non financières aux obligations de la LBA dans les conditions prévues par la Recommandation 12.

R.12 – lacune 1 (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)

34. En ce qui concerne le secteur de l'immobilier, plusieurs interventions parlementaires récentes ont remis en question le non-assujettissement des agents immobiliers à la LBA. Dans sa réponse du 24 août 2011 à l'interpellation Schwander (n°11.3711), le Conseil fédéral rappelle que les transactions relatives au négoce immobilier sont généralement effectuées en recourant à des intermédiaires financiers (banques ou autres) tenus de respecter les obligations de diligence au sens de la LBA. Il rappelle également que la disposition du Code pénal sur la lutte contre le blanchiment d'argent (art. 305^{bis}), vise toute personne (pas seulement les intermédiaires financiers) qui commet un acte propre à entraver l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales dont elle savait ou devait présumer qu'elles provenaient d'un crime (par exemple le vendeur qui accepte de l'argent en espèce de l'acheteur lorsqu'il sait ou présume que cet argent provient d'un crime). Le Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'actuellement aucun élément ne permet de dire que le secteur immobilier suisse est systématiquement utilisé à des fins de blanchiment d'argent. Il reconnaît cependant qu'un risque d'abus n'est pas exclu. C'est pourquoi le Département fédéral des finances examine ce domaine en collaboration avec le Département fédéral de justice et police et proposera des mesures appropriées si le risque d'abus est confirmé. Le résultat de cet examen montrera si la LBA ou d'autres actes législatifs dans le domaine du droit du registre foncier ou des droits réels devraient être modifiés.

R.12 – lacune 6 (application de la 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 Recomman-

¹¹ Ce Règlement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et remplace dès cette date le Règlement du 1^{er} janvier 2008. Les entreprises d'assurance dispose d'une année, soit jusqu'au 1^{er} janvier 2012 pour adapter leurs règles aux nouvelles dispositions.

ation 5)

35. Le rapport de suivi arrive à la conclusion que les lacunes en lien avec la Recommandation 9 n'ont été que partiellement corrigées. La lacune 1 a, en effet, été corrigée. Par contre, les mesures prises en relation avec la lacune 2, ne sont pas estimées suffisantes pour couvrir l'obligation de s'assurer que le tiers a pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle prévues dans la Recommandation 5.

36. Cette seconde lacune a été expressément corrigée dans le cadre de la fusion des trois ordonnances de la FINMA. Ainsi, l'article 26, alinéa 2, lettre b de la nouvelle OBA-FINMA permet de confier l'exécution des obligations de diligences sans convention écrite à un autre intermédiaire financier si celui-ci est assujéti à une surveillance et à une réglementation équivalentes en matière de prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme et – c'est nouveau – s'il a pris des mesures lui permettant de remplir ses obligations de diligence de manière équivalente. Dans le rapport explicatif de la FINMA du 8 juin 2010 relatif à l'OBA-FINMA¹², il est précisé que cette nouveauté par rapport à l'article 31, alinéa 1 OBA-FINMA 3, d'où est issue la norme, correspond à la Recommandation 9 du GAFI, Méthodologie 9.3. Il est également mentionné que l'objectif de cet ajout est d'assurer la conformité avec le GAFI.

Recommandation 16

37. Le rapport de suivi conclut que la Suisse a pris des mesures suffisantes pour corriger un grand nombre de lacunes dans le cadre de la Recommandation 16 et que sa conformité peut être jugée à un niveau équivalent à largement conforme. Néanmoins, la Suisse devrait prendre les mesures nécessaires pour assurer l'assujettissement de toutes les professions non financières aux obligations de la LBA dans les conditions prévues à la Recommandation 16.

R.16 – lacune 1 (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)

38. Sur ce point il est renvoyé à la Recommandation 12, lacune 1, ci-dessus.

R.16 – lacune 4 (application de la Recommandation 15 aux entreprises et professions non financières désignées - aucune règle générale ne s'impose en matière d'embauche des employés des professions non financières)

39. Selon le rapport de suivi, l'article 36, relatif à la formation, introduit dans l'OBA-FINMA 3 est très générique et mériterait d'être plus détaillé et explicite¹³. Le nouvel article 25 OBA-FINMA est désormais plus détaillé. Il dispose que la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme exige un personnel intègre et formé de manière adéquate. L'intermédiaire financier veille à ce que le personnel soit sélectionné avec soin et à ce que tous les collaborateurs concernés reçoivent une formation régulière; cette formation couvre les aspects essentiels pour eux de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

¹² Disponible sur le site internet de la FINMA à l'adresse suivante:
<http://www.finma.ch/f/aktuell/Pages/mm-anhoerung-gwg-20100611.aspx>

¹³ Art. 36 OBA-FINMA 3 *Intégrité et formation*

L'intermédiaire financier veille à ce que le personnel soit sélectionné avec soin et que la formation de base et continue de ses collaborateurs dans les domaines déterminants pour eux de la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme soit assurée.

Recommandation 22

40. Le rapport de suivi arrive à la conclusion que la Suisse a adopté une série de mesures qui répondent à certaines lacunes identifiées dans le REM. Pourtant les mesures destinées aux assurances et aux intermédiaires financiers non bancaires hors assurances ne sont pas en conformité totale avec cette Recommandation. Ce qui est également le cas (dans une moindre mesure) dans le domaine bancaire. Dans ces conditions, il semble que la conformité de la Suisse avec la Recommandation 22 ne peut être jugée à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

R.22 – lacune 1 (l'absence d'encadrement conforme à la Recommandation 22 apparaît problématique dans le secteur des assurances et dans celui des intermédiaires financiers [non bancaires] (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)

41. Les dispositions relatives aux assurances introduites dans l'OBA-FINMA 2 (art. 2, al. 2 et 3) n'ont pas été considérées comme suffisantes dans le rapport de suivi. S'agissant des intermédiaires financiers non bancaires, l'OBA-FINMA 3 ne contenait pas de disposition spécifique relative aux succursales et filiales à l'étranger.

42. C'est désormais l'article 5 OBA-FINMA qui traite des succursales et sociétés de groupe à l'étranger. Cette disposition - qui a été reprise de l'article 3 OBA-FINMA 1 et, en partie, de l'article 2, alinéas 2 et 3 OBA-FINMA 2 - figure dans la partie générale de l'OBA-FINMA et vaut ainsi pour tous les intermédiaires financiers couverts par cette ordonnance (banques, assurances et parabancaires). Il est précisé dans le rapport explicatif à l'OBA-FINMA que l'extension du champ d'application de cette disposition à tous les secteurs financiers répond à des critiques formulées dans le rapport de suivi (cf. point 1.3, 2^{ème} paragraphe p. 10-11 et point 4.1.3, p. 24 du rapport explicatif).

43. En vertu de l'alinéa 1, l'intermédiaire financier doit veiller à ce que ses succursales à l'étranger ainsi que les sociétés étrangères de son groupe exerçant une activité dans le secteur financier ou dans celui des assurances se conforment aux principes suivants de la LBA et de l'OBA-FINMA:

- a. les principes posés aux articles 7 [interdiction d'accepter des valeurs patrimoniales provenant d'un crime] et 8 [interdiction d'entretenir des relations d'affaires avec des entreprises ou personnes finançant le terrorisme, constituant une organisation criminelle, membres d'une telle organisation ou qui la soutiennent, ainsi qu'avec des banques fictives];
- b. la vérification de l'identité du cocontractant;
- c. l'identification de l'ayant droit économique;
- d. le recours à une approche fondée sur les risques;
- e. les devoirs de clarification spéciaux en cas de risques accrus.

44. L'alinéa 2 précise que cette disposition vaut aussi en particulier pour les filiales et les succursales établies dans des pays réputés présenter des risques accrus au niveau international. On entend par là, notamment, les pays qui n'appliquent pas ou qui appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

45. Lorsque des prescriptions locales excluent l'application des principes fondamentaux susmentionnés, ou lorsqu'il résulte pour l'intermédiaire financier un désavantage concurrentiel sérieux, ce dernier est tenu d'en informer la FINMA (al. 3).

46. A noter que les intermédiaires financiers non bancaires directement soumis à la FINMA disposent d'un délai d'une année à compter de la date d'entrée en vigueur de l'OBA-FINMA pour appliquer les dispositions de l'article 5. Cet article leur sera donc applicable à compter du 1^{er} janvier 2012.

R.22 – lacune 2 (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)

47. Le rapport de suivi conclut que la lacune identifiée dans le REM n'a pas été corrigée, puisqu'aucune disposition n'impose explicitement l'obligation de porter une attention accrue vis-à-vis des filiales et succursales situées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI (critère C.22.1.1 de la Méthodologie)¹⁴. Cette lacune a désormais été corrigée via l'article 5, alinéa 2 OBA-FINMA mentionné ci-dessus (cf. §44).

Autres développements en lien avec la thématique des succursales ou filiales à l'étranger

48. L'ancien article 9 OBA-FINMA 1 relatif à l'exigence de gestion globale des risques juridiques et des risques de réputation, applicable aux intermédiaires financiers qui possèdent des succursales à l'étranger ou dirigent un groupe financier comprenant des sociétés étrangères, a été repris et intégré dans la partie générale de la nouvelle OBA-FINMA (art. 6). Cette exigence a ainsi été étendue à tous les secteurs et non plus uniquement au seul secteur bancaire. Les institutions d'assurance et les intermédiaires financiers du secteur parabancaire disposent toutefois jusqu'au 1^{er} janvier 2012 pour mettre en œuvre cette disposition.

Recommandation 29

49. Le rapport de suivi arrive à la conclusion que globalement, la conformité de la Suisse avec la Recommandation 29 peut être jugée à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

50. En ce qui concerne les assurances, la surveillance a été intensifiée. Dès 2012, les audits externes seront par principe annuels et non plus tous les 4 ans¹⁵.

Recommandation 33

51. L'administration fédérale suit attentivement les développements au GAFI relatifs aux mesures additionnelles possibles en matière de transparence des sociétés. Elle prendra des mesures additionnelles lorsque les exigences de la Recommandation 33 auront été fixées. L'administration fédérale informe régulièrement le gouvernement (Conseil fédéral) des progrès du GAFI et de l'évolution des exigences internationales en la matière afin de le préparer à la prise de mesures appropriées.

¹⁴ Pour information, le Groupe d'experts B du *Working Group on Evaluation and Implementation* propose de supprimer la phrase "particulièrement dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI" figurant dans la Recommandation 22 (critère 22.1.1 de la Méthodologie), car cette phrase est redondante (cf. §15 *in fine* du Rapport consolidé des Co-chairs des Groupes d'experts A et B du 31 mai 2011, FATF/WGEI(2011)51). Lors de la rencontre "face à face" avec le Secrétariat du GAFI en août 2009, la Suisse avait déjà fait valoir - sans succès - que le critère 22.1.1 de la Méthodologie était redondant, ce qui expliquait pourquoi aucune mesure spécifique n'avait été prise.

¹⁵ Cf. <http://www.sro-svv.ch/fr/textes-juridiques/reglement-controle-audit-sanctions.html>

Recommandation spéciale VII

52. Le rapport de suivi conclut que la plupart des lacunes identifiées dans le REM ont été corrigées et que la conformité de la Suisse avec la Recommandation Spéciale VII peut être jugée à un niveau au moins équivalent à largement conforme.

53. Les articles 15 OBA-FINMA 1 et 13 OBA-FINMA 3 avaient introduit un seuil de CHF 1500 (soit à l'époque un peu moins de EUR 1000), comme autorisé par la Recommandation Spéciale VII, à partir duquel les informations requises devaient être indiquées avec les ordres de paiement. En pratique, il s'est avéré que peu de banques ont fait usage de cette possibilité et que la majorité n'appliquait en fait aucun seuil. Le seuil de CHF 1500 a donc été supprimé dans la nouvelle OBA-FINMA (art. 10; indication des donneurs d'ordre lors de virements). A noter que les rares intermédiaires financiers qui appliquaient un seuil disposent d'un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de l'OBA-FINMA, soit jusqu'au 1^{er} janvier 2012, pour adapter leur système à cette nouvelle disposition (art. 66, al. 1 OBA-FINMA).

54. L'article 10 OBA-FINMA fait partie des dispositions générales de l'OBA-FINMA applicables à tous les secteurs couverts par l'ordonnance, y compris celui des assurances, bien que cette norme ne devrait avoir que peu d'importance pour ce secteur. L'OBA-FINMA 2 ne contenait aucune disposition spécifique en la matière.

Partie B Autres mesures visant à améliorer le système suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (vue d'ensemble)

a) Développements au niveau des dispositions d'exécution de la LBA (y compris les circulaires et autres documents de la FINMA)

1. Fusion des ordonnances de la FINMA sur le blanchiment d'argent

55. Les trois ordonnances de la FINMA sur le blanchiment d'argent¹⁶, qui avaient été élaborées en leur temps par les prédécesseurs de la FINMA – la Commission fédérale des banques, l'Office fédéral des assurances privées et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent – ont désormais été regroupées dans une ordonnance unique de la FINMA. L'Ordonnance de la FINMA sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme du 8 décembre 2010¹⁷ (OBA-FINMA) est entrée le 1^{er} janvier 2011. Elle s'applique désormais aux intermédiaires financiers des secteurs bancaire, des assurances et parabancaire.

56. Sur le fond et pour l'essentiel, il s'agit d'un regroupement technique. Certaines modifications matérielles se sont toutefois avérées indispensables, notamment afin de tenir compte des critiques formulées par le GAFI dans le rapport de suivi de 2009 (cf. Partie A). Dans le même temps et dans la mesure du possible, le texte de l'ordonnance a été simplifié et certains devoirs de diligence harmonisés. La fusion des ordonnances a également été l'occasion de supprimer les dispositions contredisant celles contenues dans la LBA¹⁸.

57. L'OBA-FINMA est divisée en cinq chapitres. Le chapitre 1 contient des dispositions générales harmonisées applicables à tous les secteurs. Ces dispositions portent notamment sur les PPE, les succursales et sociétés de groupe à l'étranger, la gestion globale des risques juridiques et des risques de réputation, les obligations de diligence générale et accrues, l'obligation de conservation des documents, les mesures organisationnelles, le recours à des tiers ainsi que des règles sur la rupture de la relation d'affaires et la communication de soupçons.

58. Le chapitre 2 contient des dispositions spéciales applicables aux banques, négociants en valeurs mobilières et directions de fonds. S'agissant des obligations de vérifier l'identité du cocontractant et d'identifier l'ayant droit économique, ces catégories d'intermédiaires financiers sont soumises aux dispositions de la CDB 08 (autorégulation). La FINMA peut toutefois autoriser certains de ces intermédiaires financiers (à l'exception des banques) à appliquer, en lieu et place des dispositions de la CDB 08, d'autres autorégulations qu'elle a reconnues (art. 32 OBA-FINMA).

59. Les dispositions spéciales applicables aux institutions d'assurances se trouvent quant à elles dans le chapitre 3. Il est renvoyé aux dispositions du Règlement de l'Organisme d'autorégulation de l'Association Suisse d'Assurances pour la lutte contre le blanchiment d'argent s'agissant des obligations de diligence des institutions d'assurance.

60. Les obligations de diligence applicables aux intermédiaires financiers du secteur parabancaire directement soumis à la FINMA figurent dans le chapitre 4. S'agissant des intermédiaires financiers qui ont décidé de s'affilier à un OAR, ce sont les règlements de ces or-

¹⁶ OBA-FINMA 1 (banques, négociants en valeurs mobilières et placements collectifs), OBA-FINMA 2 (assurances privées) et OBA-FINMA 3 (autres secteurs financiers ou secteurs dit parabancaires).

¹⁷ RS 955.033.0: <http://www.admin.ch/ch/fr/rs/9/955.033.0.fr.pdf>.

¹⁸ Cf., par exemple, Partie A, R.5, lacune 5: suppression de l'ancien article 6, alinéa 3 OBA-FINMA 2 qui contredisait partiellement l'article 3, alinéa 1 LBA relatif à l'obligation de prendre connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager le cocontractant qui est une personne morale.

ganismes qui leur sont applicables, en plus de la LBA et de l'Ordonnance du 18 novembre 2009 sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel (OIF; cf. ch. 2 ci-dessous). En vertu de l'article 18, alinéa 1, lettre c LBA, la FINMA doit approuver les règlements des OAR. L'article 2, alinéa 2 OBA-FINMA dispose que la FINMA prend en compte les lignes directrices de l'OBA-FINMA lorsqu'elle approuve ces règlements. Cela permet d'assurer une certaine harmonisation des règles des OAR. Désormais, les OAR peuvent se limiter à régler les dérogations par rapport à l'OBA-FINMA (art. 2, al. 3 OBA-FINMA). Cette approche améliore la transparence des règlements des OAR et simplifie la procédure d'approbation des modifications. Les OAR doivent au minimum signaler clairement sur quels points leurs règlements prévoient des dérogations par rapport à l'OBA-FINMA, en particulier des allègements.

61. Enfin, le chapitre 5 contient des dispositions finales. L'OBA-FINMA est complétée par une annexe relative aux indices de blanchiment de capitaux.

2. Ordonnance du Conseil fédéral sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel

62. La LBA (art. 2, al. 3) comporte un catalogue non exhaustif des activités qui, exercées à titre professionnel, font d'une personne un intermédiaire financier assujéti à la loi. Pour permettre la mise en œuvre de ce catalogue, l'ancienne Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent avait rédigé un commentaire et édicté une ordonnance sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel au sens de la LBA, devenue dès 2009, une ordonnance de la FINMA.

63. Avec l'entrée en vigueur de la Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la mise en œuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière¹⁹, la compétence d'édicter les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la LBA – à l'exception de la précision des obligations de diligence – a été transférée de la FINMA au Conseil fédéral à compter du 1^{er} janvier 2010 (art. 41 LBA).

64. Le 18 novembre 2009, le Conseil fédéral a, sur cette base, adopté une ordonnance sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel (OIF)²⁰. Cette ordonnance, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, abroge l'ancienne ordonnance de la FINMA portant sur le même sujet. Elle reprend d'ailleurs pour l'essentiel les dispositions de cette ancienne ordonnance et de la pratique de la FINMA. Elle décrit les activités considérées comme intermédiation financière et énonce les critères relatifs au caractère professionnel de cette activité. En outre, elle recense les activités qui ne sont pas considérées comme intermédiation financière exercée à titre professionnel et qui, par conséquent, ne sont pas soumises à la LBA.

65. En ce qui concerne les nouveautés ou précisions apportées par rapport à la situation antérieure, il est renvoyé au bref commentaire relatif à l'OIF de novembre 2009²¹. Il convient toutefois de relever que concernant l'activité de transfert de fonds ou de valeurs - exposée au risque de blanchiment d'argent - les dispositions ont été renforcées avec la suppression des seuils servant à établir si cette activité est exercée à titre professionnel ou non. Ainsi, la transmission de fonds ou de valeurs est en principe toujours exercée à titre professionnel. La seule exception concerne l'exercice de cette activité pour le compte de personnes proches, où il est considéré que l'activité n'est exercée à titre professionnel que si le produit brut réalisé dépasse CHF 20000.

¹⁹ RO 2009 361: <http://www.admin.ch/ch/f/as/2009/361.pdf>.

²⁰ Ordonnance du Conseil fédéral du 18 novembre 2009 sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel (OIF); RS 955.071: <http://www.admin.ch/ch/f/rs/9/955.071.fr.pdf>

²¹ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17441.pdf>.

66. A noter que la FINMA est autorisée à arrêter les dispositions d'exécution de l'OIF en vertu de l'article 12 de cette ordonnance.

3. Circulaire de la FINMA sur l'activité d'intermédiaire financier au sens de la LBA

67. Selon l'article 12 OIF, la FINMA est autorisée à concrétiser cette ordonnance par des dispositions d'exécution. A cette fin, elle a adopté la circulaire 2011/1 "Activité d'intermédiaire financier au sens de la loi sur le blanchiment d'argent"²².

68. Cette circulaire expose la pratique de la FINMA en rapport avec la LBA. Elle montre de quelle manière la FINMA interprète la LBA et l'OIF et quand il y a activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel. Cette pratique s'appuie dans une large mesure sur celle de l'ancienne Autorité de contrôle en matière de blanchiment d'argent. La circulaire précise en outre quand on peut conclure à un transfert de valeurs patrimoniales à titre accessoire, à un octroi de crédits à titre accessoire ou au change à titre accessoire, activités qui selon l'OIF n'entrent plus dans le champ d'application de la LBA. De même, la circulaire précise que les sociétés d'investissement exceptées du champ d'application de la Loi sur les placements collectifs sont soumises à la LBA.

69. La circulaire s'adresse aux intermédiaires financiers du secteur parabancaire ainsi qu'aux OAR autorisés par la FINMA. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

4. Communication de la FINMA n°18(2010) du 30 décembre 2010: Traitement des assurances-vie avec gestion de compte/dépôt séparée (*insurance wrappers*)

70. Le 30 décembre 2010, la FINMA a publié la communication FINMA 18 (2010)²³ qui précise les devoirs concernant le traitement des assurances-vie avec gestion de compte/dépôt séparée (*insurance wrappers*). Cette communication précise notamment les cas dans lesquels les banques et négociants en valeurs mobilières doivent exiger - au moment de l'ouverture du compte - que la compagnie d'assurance leur fournisse les nom et prénom, l'adresse de domicile, la date de naissance et la nationalité du preneur d'assurance, ainsi que de la personne qui paie effectivement les primes si ce n'est pas la même personne.

5. Position de la FINMA à propos des juridiques et de réputation dans le cadre des activités financières transfrontières du 22 octobre 2010

71. Le 22 octobre 2010, la FINMA a publié sa position à propos des risques dans le cadre des activités financières transfrontières²⁴.

72. Les risques juridiques et de réputation inhérents aux activités financières transfrontières se sont sensiblement accrus ces dernières années. Traditionnellement, le modèle d'affaires de nombreuses banques de gestion de fortune est fortement axé sur la fourniture de services transfrontières à des clients privés domiciliés à l'étranger. Ces dernières années, les entreprises d'assurance ont aussi développé de plus en plus des activités comportant des éléments transfrontières. Les risques juridiques et de réputation liés aux activités transfrontières se sont dès lors nettement accrus, comme le montrent quelques affaires d'importance survenues récemment.

²² Circ.-FINMA 11/1 du 20 octobre 2010; Activité d'intermédiaire financier au sens de la LBA; Précisions concernant l'Ordonnance sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel: <http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-2011-01-f.pdf>.

²³ <http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-18-2010-f.pdf>.

²⁴ http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/positionspapier_rechtsrisiken_f.pdf.

73. La FINMA considère qu'au vu de ces évolutions, il est indispensable que les assujettis soumettent leurs activités financières transfrontières à une analyse approfondie du cadre juridique et des risques y afférents. Il convient en outre qu'ils prennent des mesures appropriées pour minimiser ou éliminer ces risques. En tant qu'autorité de surveillance, la FINMA attend que le droit étranger de la surveillance, en particulier, soit respecté, et qu'un modèle de prestations conforme soit défini pour chaque marché cible.

74. La Loi sur la surveillance des marchés financiers ne formule certes aucune obligation pour les assujettis de respecter le droit étranger. Les infractions à des prescriptions étrangères peuvent toutefois être sanctionnées en vertu des différentes lois applicables en matière de surveillance. La violation de dispositions étrangères peut ainsi constituer un manquement à l'exigence de la garantie d'une activité irréprochable. De plus, les prescriptions prudentielles en matière d'organisation interne exigent que tous les risques, y compris les risques juridiques et de réputation, soient dûment déterminés, limités et contrôlés et qu'un système de contrôle interne efficace soit mis en place. Ceci s'applique bien entendu aussi aux activités transfrontières.

75. Dans le cadre de la surveillance courante, la FINMA vérifiera à l'avenir davantage comment les assujettis préviennent les risques inhérents à leurs activités transfrontières. Les attentes de la FINMA exposées dans sa position auront des répercussions sur sa pratique future en matière d'*enforcement*.

b) Développements au niveau de la mise en œuvre des sanctions internationales selon la Loi sur les embargos

76. En tant qu'Etat membre de l'Organisation des Nations Unies, la Suisse applique systématiquement toutes les décisions du Conseil de sécurité portant sur des mesures de sanctions économiques. Ces mesures sont édictées sous forme d'ordonnances du Conseil fédéral basées sur la Loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'application de sanctions internationales²⁵. Cette loi permet au gouvernement d'appliquer des sanctions décrétées par les Nations Unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou les principaux partenaires commerciaux de la Suisse. Ainsi, la Suisse s'est alignée à plusieurs reprises sur des sanctions économiques prises par l'Union européenne.

77. Depuis 2009, de nouvelles mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, de la Somalie, de la Guinée, de l'Erythrée, de la Libye et de la Syrie ont notamment été arrêtées par le Conseil fédéral. Dans les cas de l'Iran et de la Libye, la Suisse a intégralement mis en œuvre les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies et a renforcé ces mesures en s'alignant sur les sanctions de l'Union européenne contre ces deux pays.

78. Des informations détaillées sur ces mesures de coercition sont disponibles sur les sites internet suivants:

Mesures à l'encontre de la République islamique d'Iran (ordonnance du 14 février 2007 totalement révisée le 19 janvier 2011)

79. <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00622/02048/index.html?lang=fr>.

Mesures à l'encontre de la Somalie (ordonnance du 13 mai 2009)

80. <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00622/03162/index.html?lang=fr>.

²⁵ Loi sur les embargos (LEmb); RS 946.231: <http://www.admin.ch/ch/f/rs/9/946.231.fr.pdf>.

Mesures à l'encontre de la Guinée (ordonnance du 16 décembre 2009 totalement révisée le 24 février 2010)

81. <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00622/04014/index.html?lang=fr>.

Mesures à l'encontre de l'Erythrée (ordonnance du 3 février 2010)

82. <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00622/04050/index.html?lang=fr>.

Mesures à l'encontre de la Libye (ordonnance du 30 mars 2011)

83. <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00622/04634/index.html?lang=fr>.

Mesures à l'encontre de la Syrie (ordonnance du 18 mai 2011)

84. <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00622/04669/index.html?lang=fr>.

85. Finalement, les sanctions à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe « Al-Qaïda » ou aux Taliban ont été adaptées régulièrement aux décisions du Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies. Pour plus d'informations, cf. <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00622/00623/index.html?lang=fr>.

c) Développements au niveau de la lutte contre la corruption y compris la restitution

1. Mesures autonomes de blocage d'avoirs basées sur la Constitution fédérale

86. Les bouleversements politiques en Côte d'Ivoire, Tunisie, Egypte et Libye ont conduit le Conseil fédéral à bloquer début 2011, avec effet immédiat, les avoirs et ressources économiques éventuellement acquis de manière illicite qui auraient été placés en Suisse par certaines PPE originaires de ces pays et leur entourage. Ces mesures de blocage, qui ont pour base l'article 184, alinéa 3 de la Constitution fédérale, sont conservatoires et limitées dans le temps. Elles ne sont ni accusatoires, ni confiscatoires. Elles ont été promulguées par voie d'ordonnance.

87. Le blocage des fonds intervient directement avec la promulgation de l'ordonnance en question. Les ordonnances adoptées par le Conseil fédéral sont complétées par une annexe contenant les noms de personnes physiques, d'entreprises et d'entités dont les fonds doivent être bloqués. Les personnes ou les institutions qui détiennent ou gèrent des avoirs ou qui ont connaissance de ressources économiques dont il faut admettre qu'ils tombent sous le coup du gel des avoirs doivent le déclarer sans délai à la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères (DDIP/DFAE).

88. En étant le premier Etat à avoir pris des mesures de blocage, la Suisse a voulu, d'une part, préserver les avoirs éventuellement placés en Suisse en évitant qu'ils ne soient transférés ailleurs et, d'autre part, permettre aux autorités judiciaires des Etats concernés d'adresser à la Suisse, dans le cadre de leurs procédures pénales, une demande d'entraide judiciaire requérant notamment la restitution de ces valeurs patrimoniales. La Suisse souhaite pouvoir restituer rapidement aux populations concernées tous les fonds bloqués dont l'origine illicite aura été prouvée dans le cadre d'une procédure judiciaire. La réponse rapide de la Suisse aux événements du printemps arabe s'inscrit dans la politique qu'elle mène depuis plus de 20 ans en matière de restitution d'avoirs d'origine illicite.

89. Le Conseil fédéral a décidé d'asseoir cette pratique à l'avenir non plus directement sur la Constitution fédérale mais sur une nouvelle base légale. Les travaux législatifs allant dans ce sens ont débuté.

90. Pour plus d'informations, il est renvoyé à la page internet du DFAE relative au blocage des avoirs²⁶, sur laquelle on trouve les textes des ordonnances ainsi qu'un document sur les questions les plus fréquentes (FAQ).

Tunisie: 19 janvier 2011

91. Le Conseil fédéral a adopté le 19 janvier 2011 des mesures de blocage concernant la Tunisie²⁷.

Côte d'Ivoire: 19 janvier 2011

92. Le 19 janvier 2011, le Conseil fédéral a également ordonné des mesures de blocage en lien avec la Côte d'Ivoire²⁸.

Egypte: 11 février 2011

93. Les mesures de blocage concernant l'Egypte sont effectives depuis le 11 février 2011²⁹.

94. En date du 28 septembre 2011, les avoirs bloqués en Suisse se montaient, sur la base des taux de change de mai 2011, à environ CHF 410 millions pour l'Egypte, CHF 60 millions pour la Tunisie et CHF 70 millions pour la Côte d'Ivoire.

Libye (*pro memoriam*): 24 février 2011

96. Le 24 février 2011, tous les avoirs en Suisse de Mouammar Kadhafi et de son entourage ont été bloqués sur la base de l'article 184, alinéa 3 de la Constitution fédérale. Depuis le 31 mars 2011, ces mesures de blocage ont été transformées en sanctions, la Suisse ayant mis en œuvre les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, de même que les mesures complémentaires de l'Union européenne (pour de plus amples informations cf. ci-dessus sous point b).

2. Loi sur la restitution des avoirs illicites

97. La loi sur la restitution des avoirs illicites (LRAI)³⁰ est entrée en vigueur le 1^{er} février 2011. Elle est le fruit de l'expérience suisse en matière de restitution et améliore encore le dispositif législatif suisse dans ce domaine.

98. Cette loi vise à assister les Etats les plus faibles dans leurs efforts à récupérer les fonds leur appartenant. Plus concrètement, elle fixe les modalités du blocage, de la confiscation et de la restitution des valeurs patrimoniales de PPE ou de leur entourage, lorsqu'une demande d'entraide judiciaire internationale en matière pénale ne peut aboutir en raison de

²⁶ <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/finec/intcr/poexp/sperr.html>.

²⁷ Ordonnance du 19 janvier 2001 instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de la Tunisie: <http://www.admin.ch/ch/f/rs/9/946.231.175.8.fr.pdf>.

²⁸ Ordonnance du 19 janvier 2011 instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de la Côte d'Ivoire: <http://www.admin.ch/ch/f/rs/9/946.231.128.9.fr.pdf>.

²⁹ Ordonnance du 2 février 2011 instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de la République arabe d'Égypte: <http://www.admin.ch/ch/f/rs/9/946.231.132.1.fr.pdf>.

³⁰ Loi fédérale du 1^{er} octobre 2010 sur la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées (LRAI); RS 196.1: <http://www.admin.ch/ch/f/rs/1/196.1.fr.pdf>.

la situation de défaillance au sein de l'Etat requérant dans lequel la PPE exerce ou a exercé sa fonction publique.

99. L'un des éléments novateurs de cette loi consiste dans la présomption d'illicéité des valeurs patrimoniales dans les cas où l'enrichissement de la PPE est manifestement exorbitant et le degré de corruption de l'Etat ou de la PPE en cause notoirement élevé.

100. Le premier cas d'application de la LRAl est le cas Duvalier (Haïti). La Suisse a ouvert une action en confiscation des avoirs Duvalier bloqués en Suisse, action actuellement pendante. Cette procédure vise la confiscation des avoirs Duvalier bloqués d'origine illicite, en vue de leur restitution transparente à Haïti.

101. Avec cette nouvelle loi, la Suisse a complété son dispositif législatif sur la restitution des avoirs illicites et confirme sa place de leader et de précurseur dans ce domaine. Le système suisse de lutte contre le blanchiment d'argent, basé sur les piliers "prévention" et "entraide judiciaire et restitution", a permis de restituer au cours des 20 dernières années près de CHF 1,7 milliards, soit bien davantage que n'importe quelle autre place financière de taille comparable.

102. Pour de plus amples informations, voir également la page internet du DFAE relative aux questions les plus fréquentes concernant la LRAl³¹.

3. Publication de la FINMA sur les obligations de diligence des banques suisses en relation avec les valeurs patrimoniales de PPE

103. Le 11 mars 2011, la FINMA a publié un rapport succinct sur les obligations de diligence des banques suisses en relation avec les valeurs patrimoniales des PPE³².

104. Comme mentionné plus haut sous chiffre 1, suite aux événements politiques de début 2011, le Conseil fédéral a décrété des sanctions (blocage) à un rythme rapproché contre des personnes de Tunisie, d'Egypte et de Libye. Diverses banques ont alors communiqué à la DDIP/DFAE qu'elles conservaient des valeurs patrimoniales détenues par des personnes qui sont touchées par les sanctions. A ce propos, la FINMA a reçu de nombreuses questions concernant le respect par les banques des dispositions sur le blanchiment d'argent, notamment en relation avec les PPE.

105. Le rapport publié par la FINMA reprend des réponses importantes à ces questions. Il commente les obligations de diligence des banques, la surveillance exercée par la FINMA en relation avec les dispositions sur le blanchiment d'argent et l'intégration des règles suisses dans le contexte international.

106. Le rapport clarifie en particulier la relation entre les communications au MROS et blocages effectués en vertu du droit applicable en matière de blanchiment d'argent (art. 9 LBA) et ceux effectués en vertu des ordonnances du Conseil fédéral (avec communication à la DDIP/DFAE). Il précise notamment qu'il s'agit de deux instruments distincts poursuivant des objectifs différents. Les ordonnances de sanctions du Conseil fédéral visent à geler les avoirs situés en Suisse, afin de permettre au pays concerné de faire ultérieurement une demande d'entraide judiciaire. Le gel à titre de sanction intervient automatiquement, qu'il y ait ou non soupçon de blanchiment d'argent. En revanche, l'obligation de communiquer au sens de la LBA présuppose que l'intermédiaire financier a des soupçons fondés de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Il doit y avoir des indices concrets laissant à penser qu'un crime a été commis.

³¹ <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/finec/intcr/poexp/fagria.html>.

³² <http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/br-pep-20110311-f.pdf>.

107. Si un intermédiaire financier fait une déclaration à la DDIP/DFAE, il doit procéder à certaines clarifications spécifiques relatives aux relations d'affaires concernées en vertu de l'article 6, alinéa 2, lettre b LBA. Si en dehors du fait que des personnes, entreprises et/ou entités sont citées dans l'annexe de l'ordonnance, il ne trouve aucun autre indice, on est en présence non de soupçons fondés, mais de soupçons simples. L'intermédiaire financier peut alors faire usage du droit de communication prévu à l'article 305^{ter}, alinéa 2 du Code pénal. S'il n'exerce pas ce droit, il doit en documenter les raisons et maintenir la relation d'affaires sous surveillance stricte³³.

108. Si les clarifications complémentaires font apparaître des éléments fondant le soupçon de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, l'intermédiaire financier est tenu de respecter son obligation de communication au MROS au sens de l'article 9 LBA. Peuvent constituer de tels éléments, par exemple, des indications selon lesquelles une enquête pénale est en cours en Suisse ou à l'étranger à l'encontre des personnes physiques ou morales concernées. En ce sens, les mesures préventives des intermédiaires financiers se voient renforcées en ce qui concerne les relations d'affaires avec des PPE.

4. Développements au niveau du blocage provisoire et de la confiscation autonome augmentant l'efficacité de l'entraide judiciaire

109. La Suisse a adopté un nouveau Code de procédure pénale³⁴ (CPP) qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Ce code, qui est applicable à toutes les autorités judiciaires pénales (parquets cantonaux et parquet fédéral), prévoit expressément une "procédure de confiscation indépendante d'une procédure pénale" (art. 376 – 378 CPP).

110. En résumé, chaque procureur peut, si les conditions de la confiscation au sens de l'article 70 du Code pénal sont remplies, et après avoir entendu la personne concernée, rendre une ordonnance de confiscation de valeurs patrimoniales, quelles que soient leur nature et leur importance. Cette procédure qui est indépendante du sort de la procédure pénale (par exemple classement) simplifie la confiscation des avoirs issus d'infractions, en particulier dans le domaine de la corruption. Cette compétence s'applique aussi dans le cadre de mesures de séquestre provisoires prononcées dans le cours de la procédure pénale.

111. De plus, si les valeurs patrimoniales appartiennent à une personne qui a participé ou apporté son soutien à une organisation criminelles (art. 260^{ter} du Code pénal), il y a renversement du fardeau de la preuve: les valeurs sont présumées soumises au pouvoir de disposition de l'organisation et sont par conséquent soumises à confiscation.

112. Cette procédure renforce considérablement l'efficacité de la confiscation des valeurs patrimoniales issues d'infractions.

113. La procédure de confiscation devrait aussi renforcer la nécessité et l'intérêt d'une coopération internationale efficace et rapide. Conformément à la Loi fédérale sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées³⁵, entrée en vigueur le 1^{er} août 2004, la Suisse peut notamment conclure des accords avec des Etats étrangers sur le partage de valeurs patrimoniales confisquées par les autorités suisses en application du droit suisse en coopération avec un Etat étranger; ainsi, dans la mesure où un Etat étranger apporte à la Suisse des moyens de preuve justifiant une confiscation en Suisse, l'Etat étranger pourra bénéficier, le cas échéant, d'une partie des valeurs patrimoniales confisquées.

³³ Article 29 OBA-FINMA.

³⁴ Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP); RS 312:
<http://www.admin.ch/ch/fr/rs/3/312.0.fr.pdf>.

³⁵ RS 312.4: <http://www.admin.ch/ch/fr/rs/3/312.4.fr.pdf>.

d) Autres développements

1. Jurisprudence du TF

114. Dans un arrêt de principe du 3 novembre 2010³⁶, le Tribunal fédéral a considéré que la passivité des intermédiaires financiers peut suffire à justifier leur condamnation pour blanchiment d'argent³⁷.

115. Le Tribunal fédéral a ainsi confirmé la culpabilité d'un banquier condamné pour le blanchiment de plusieurs millions de dollars à 486 jours de prison avec sursis et à une peine pécuniaire ferme de CHF 21600.

116. Des agents du contrôle fiscal des grandes sociétés implantées dans l'Etat de Rio de Janeiro avaient mis en place un système pour obtenir des sociétés inspectées le versement de pots-de-vin en échange d'arrangements quant aux amendes et redressements à encaisser par l'administration. L'argent était placé par les fonctionnaires corrompus du fisc brésilien sur des comptes ouverts auprès d'une banque à Genève. Les irrégularités avaient été constatées après le rachat de cette banque par un autre établissement financier en 2001.

117. Condamné par le Tribunal pénal fédéral, le banquier a recouru au Tribunal fédéral. Il soutenait qu'il n'avait eu aucune connaissance de l'origine illicite des fonds placés en Suisse et qu'il avait lui-même été trompé par les employés du bureau de représentation de la banque à Rio. Le Tribunal fédéral a relevé qu'en 2001 déjà, plusieurs éléments indiquaient que les fonds des agents brésiliens pouvaient provenir d'un crime. Au regard notamment des montants très élevés placés sur les comptes de plusieurs agents travaillant pour le fisc brésilien, de l'accroissement important et régulier de leurs avoirs, des informations contradictoires en rapport avec les diverses activités de ces personnes et de leur statut de fonctionnaire, on pouvait admettre que l'ensemble de ces indices fondait un soupçon suffisant de l'existence d'une opération de blanchiment et appelait par conséquent des clarifications immédiates. Le banquier aurait dû avoir des doutes quant à la provenance de ces fonds et ne pouvait se satisfaire des quelques explications fournies par son client. En effet, celles-ci ne permettaient pas de se prononcer valablement sur la provenance et l'arrière-plan économique de ces transactions inusuelles ou de dissiper les doutes relatifs à ces comptes. Or le recourant aurait dû prendre des mesures pour clarifier dans les plus brefs délais la situation des agents brésiliens, déterminer si les fonds avaient une origine illicite et, dans le cas contraire ou en l'absence de réponse satisfaisante, soumettre le cas à la direction de l'intermédiaire financier pour décision. Cette démarche n'avait pourtant pas été suivie, ce qui avait empêché le signalement des comptes et le blocage des avoirs. Ayant omis d'accomplir des actes qu'il était juridiquement tenu d'accomplir, le banquier a violé, par omission, les devoirs qui lui incombaient. Il a donc été reconnu coupable de blanchiment d'argent.

118. Les juges fédéraux ont rappelé que "les intermédiaires financiers ont l'obligation de clarifier l'arrière-plan économique et le but d'une transaction lorsqu'elle paraît inhabituelle ou lorsque des indices laissent supposer que des valeurs patrimoniales proviennent d'un crime". Cette obligation de clarification est accrue lorsque l'intermédiaire financier administre des comptes ouverts pour des personnes exerçant des fonctions publiques.

³⁶ Arrêt de la Cour de droit pénal du Tribunal fédéral: 6B_908/2009 du 3.11.2010. Quatre autres banquiers ont été condamnés dans le cadre de la même affaire (cf. les arrêts: 6B_901/2009; 6B_907/2009; 6B_916/2009; 6B_919/2009) ainsi qu'un fonctionnaire brésilien (cf. l'arrêt 6B_914/2009).

³⁷ Source Rapport annuel 2010 du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent; <http://www.fedpol.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/geldwaescherei/jahresberichte/jb-mros-2010-f.pdf>

119. Il a également été rappelé que les intermédiaires financiers ne peuvent accepter n'importe quelles explications de leurs cocontractants. Malgré les rapports de confiance qu'ils entretiennent avec eux, ils doivent procéder "avec un esprit critique" à un examen de la vraisemblance des déclarations qui leur sont faites. Le Tribunal fédéral a souligné que, depuis l'entrée en vigueur de la LBA, les banquiers se trouvent dans une situation juridique particulière et que les obligations qui leur sont imposées par la LBA (art. 3 à 10 LBA), de même que le devoir d'informer et de collaborer avec le MROS, les placent dans une position de garant.

2. Autres

Code de procédure pénale fédéral

120. Concernant le droit formel, le nouveau CPP – entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 - a unifié les règles de procédure au niveau de la Confédération et des cantons. Le fait que l'ancienne procédure pénale fédérale et les 26 procédures pénales cantonales soient remplacées par un seul code de procédure pénale améliore déjà considérablement le potentiel d'efficacité de la poursuite pénale. A cela, s'ajoutent d'autres innovations, comme par exemple, la suppression de la scission de la procédure préliminaire entre le procureur et le juge d'instruction. Il appartient ainsi dorénavant au seul Ministère public de conduire les investigations, de diriger l'instruction, de mettre le prévenu en accusation et de soutenir celle-ci devant les tribunaux. Cette concentration de compétences et l'abandon du transfert de la procédure entre procureur et juge d'instruction visent à conférer à la poursuite pénale une plus grande efficacité et une accélération de la procédure. La position forte du Ministère public est contrebalancée par l'instauration d'un tribunal des mesures de contrainte ainsi que par un renforcement des droits de la défense.

121. Parmi les nouveautés du CPP qui concernent aussi la lutte contre le blanchiment d'argent, il convient de mentionner la surveillance des relations bancaires. Ainsi, à la demande du Ministère public, le tribunal des mesures de contrainte peut autoriser la surveillance des relations entre une banque ou un établissement similaire et un prévenu, dans le but d'élucider des crimes ou des délits.

122. Dans son rapport annuel 2010³⁸, le MROS consacre une rubrique au lien entre la surveillance des relations bancaires et l'obligation de communiquer selon la LBA.

123. "Le MROS s'est déjà exprimé dans son rapport annuel 2007 (rubrique 5.5.) sur la question de l'obligation de communiquer en présence d'une ordonnance de production de pièces d'une autorité de poursuite pénale. Il constatait que pareille ordonnance conduit en principe à une obligation particulière de clarification au sens de l'article 6 alinéa 2 LBA, mais n'entraîne une obligation de communiquer que pour les faits suspects allant au-delà des informations figurant dans l'ordonnance de production de pièces.

124. Le nouveau Code de procédure pénale entré en vigueur le 1er janvier 2011 prévoit dorénavant en sus de la production de pièces bancaires³⁹, qui vise à recueillir rétroactivement des informations bancaires sur ordonnance du ministère public dans le cadre d'une procédure pénale, la possibilité d'une surveillance des relations bancaires⁴⁰. C'est le tribunal des mesures de contrainte qui signale à la banque, à la demande du ministère public en charge de la procédure, les documents concernant les futures relations bancaires du prévenu qu'elle doit livrer. La question se pose ici de savoir si une banque qu'une ordonnance de surveillance des relations bancaires oblige à être "de mauvaise foi" est tenue de ce fait à

³⁸ <http://www.fedpol.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/geldwaescherei/jahresberichte/jb-mros-2010-f.pdf>; ch. 4.3, p. 82.

³⁹ Article 265 CPP.

⁴⁰ Articles 284 et 285 CPP.

faire une communication au sens de l'article 9 LBA. Cette question est intéressante notamment parce que, dans les cas de surveillance des relations bancaires, les comptes bancaires ne sont pas bloqués pour des raisons tactiques, afin de permettre d'étudier les mouvements bancaires. Une communication au sens de l'article 9 LBA, en revanche, exige pour des raisons légales le blocage immédiat des valeurs patrimoniales. Le MROS ne peut lever lui-même le délai légal imparti en vertu de l'article 9 LBA. En conséquence, une communication de soupçons déclenche toujours et exclusivement le délai de blocage des avoirs de cinq jours ouvrables.

125. Le problème est, dans ce cas, le même que pour la production de pièces bancaires. Une relation bancaire touchée concrètement par une mesure de contrainte ne doit pas être communiquée au MROS dans tous les cas. Mais l'ordonnance de la surveillance de la relation bancaire déclenche toujours les obligations particulières de clarification prévues à l'article 6, alinéa 2 LBA. Autrement dit, l'intermédiaire financier doit analyser la relation bancaire frappée d'une mesure de contrainte et examiner si d'autres relations suspectes (que la mesure de contrainte ne concerne pas) sont impliquées. Dans l'affirmative, il doit communiquer ces autres relations bancaires au MROS s'il existe un soupçon fondé et que la surveillance de la relation bancaire n'est pas menacée."

Ratification de la convention sur la cybercriminalité

126. Le 18 mars 2011, le Parlement a approuvé la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité. Il est prévu que cette convention entrera en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 2012.

ANNEXE

Autres statistiques relatives au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent

Important: les statistiques pour 2011 portent sur la période du 1er janvier au 30 juin (6 mois).

§166. (p. 56 du REM)

Montants bloqués par les intermédiaires financiers lors de la communication (CHF)

Année	SOMMES EN CHF	SOMMES EN EUR
2005	680 974 179	439 338 180
2006	815 246 462	525 965 459
2007	921 248 716	594 354 010
2008	1 871 837 481	1 207 637 084
2009	2 229 175 035	2 002 308 757
2010	847 378 467	761 139 568
2011	2 409 421 823	2 164 211 576

§238. (p. 69 du REM) *Moyens financiers pour accomplir sa mission de 2005 à 2011 [MROS]*

Année	Montant
2005	1 300 000 CHF
2006	1 300 000 CHF
2007	1 300 000 CHF
2008	1 300 000 CHF
2009	1 300 000 CHF
2010	1 180 000 CHF
2011	1 350 000 CHF

Remarque: La différence entre les années 2001 à 2004 (cf. REM p. 69) et les années 2005 et suivantes s'explique par le changement de plan comptable intervenu en 2005. Selon une communication du service des finances de fedpol, un montant représentant environ le 10% des chiffres 2005 à 2008 devrait être ajouté pour permettre d'intégrer les frais généraux. Par ailleurs, à partir de 2012, le budget de fonctionnement du MROS est prévu à la hausse. En effet, de nouveaux collaborateurs renforceront les effectifs actuels.

§633. (p. 135 du REM). Les tableaux ci-dessous inventorient la provenance géographique des intermédiaires financiers qui ont transmis leurs communications au MROS de 2005 au 30 juin 2011:

Canton	Nombre de communications en 2005	% total des communications
Zurich	378	52%
Genève	116	16%
Berne	72	10%
Tessin	59	8%
Bâle ville	52	7%

Canton	Nombre de communications en 2006	% total des communications
Zurich	316	52%
Tessin	82	13%
Berne	76	12%
Genève	67	11%
Zoug	18	3%
Canton	Nombre de communications en 2007	% total des communications
Zurich	286	36%
Genève	180	23%
Berne	115	14%
Tessin	77	10%
Bâle ville	36	5%
Canton	Nombre de communications en 2008	% total des communications
Zurich	295	35%
Genève	168	20%
Berne	96	11%
Saint Gall	109	13%
Tessin	96	11%
Canton	Nombre de communications en 2009	% total des communications
Zurich	310	35%
Genève	181	20%
Berne	123	14%
Saint Gall	99	11%
Tessin	97	11%
Canton	Nombre de communications en 2010	% total des communications
Zurich	420	36%
Genève	188	16%
Berne	158	14%
Saint Gall	61	5%
Tessin	237	20%
Canton	Nombre de communications en 2011	% total des communications
Zurich	353	40%
Genève	187	21%
Berne	80	10%
Saint Gall	42	5%
Tessin	53	6%

§634. (p. 135 du REM): Le tableau ci-dessous inventorie le nombre de communications des cantons les plus significatifs dans lesquels sont gérées les relations d'affaires fondant les soupçons entre 1999 et le 30 juin 2011:

Canton	Total des communications de 1999 à 2011
Bâle ville	327 (2010)
Berne	1137 (2010)
Genève	1605 (2010)
Tessin	898 (2010)
Zurich	3503 (2010)

§635. (p. 135-6 du REM): Les tableaux ci-dessous répertorient les communications par type de banque en 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 et au 30 juin 2011:

2005:

Type de banque	Nombre de communications	% du total des communications
Banques en mains étrangères	157	54%
Grandes banques	44	15%
Établissements spécialisés dans les opérations boursières, les transactions sur titres et la gestion de fortune	42	14%
Banques cantonales	23	8%
Banques régionales et caisses d'épargne	8	3%
Banquiers privés	6	2%
Banques commerciales	5	2%
Banques Raiffeisen	3	1%
Succursales de banques étrangères	3	1%
Autres banques	1	0%
Autres établissements	1	0%

2006:

Type de banque	Nombre de communications	% du total des communications
Grandes banques	143	39%
Banques en mains étrangères	94	26%
Établissements spécialisés dans les opérations boursières, les transactions sur titres et la gestion de fortune	51	14%
Banques cantonales	31	9%
Banquiers privés	14	4%
Banques régionales et caisses d'épargne	9	3%
Banques commerciales	8	2%
Banques Raiffeisen	6	2%
Succursales de banques étrangères	3	1%

2007:

Type de banque	Nombre de communications	% du total des communications
Grandes banques	213	43%
Banques en mains étrangères	119	24%
Établissements spécialisés dans les opérations boursières, les transactions sur titres et la gestion de fortune	52	11%
Banques cantonales	41	8%
Banques commerciales	22	4%
Banques Raiffeisen	19	4%

Banques régionales et caisses d'épargne	9	2%
Banquiers privés	8	2%
Succursales de banques étrangères	8	2%
autres banques	1	0%

2008:

Type de banque	Nombre de communications	% du total des communications
Grandes banques	196	34%
Banques en mains étrangères	138	24%
Banques Raiffeisen	107	19%
Établissements spécialisés dans les opérations boursières, les transactions sur titres et la gestion de fortune	47	8%
Banques cantonales	47	8%
Banques régionales et caisses d'épargne	7	1%
Banques commerciales	14	3%
autres banques	3	1%
Banquiers privés	5	1%
Succursales de banques étrangères	8	1%

2009:

Type de banque	Nombre de communications	% du total des communications
Grandes banques	167	19%
Banques en mains étrangères	164	18%
Banques Raiffeisen	93	10%
Établissements spécialisés dans les opérations boursières, les transactions sur titres et la gestion de fortune	71	8%
Banques cantonales	46	5%
Banques régionales et caisses d'épargne	11	1%
Banques commerciales	18	2%
autres banques	2	0%
Banquiers privés	8	1%
Succursales de banques étrangères	23	3%

2010:

Type de banque	Nombre de communications	% du total des communications
Grandes banques	214	18%
Banques en mains étrangères	259	22%
Banques Raiffeisen	49	4%
Établissements spécialisés dans les opérations boursières, les transactions sur	83	7%

titres et la gestion de fortune		
Banques cantonales	79	7%
Banques régionales et caisses d'épargne	25	2%
Banques commerciales	22	2%
autres banques	79	7%
Banquiers privés	8	1%
Succursales de banques étrangères	4	0%

Au 30 juin 2011:

Type de banque	Nombre de communications	% du total des communications
Grandes banques	158	18%
Banques en mains étrangères	224	25%
Banques Raiffeisen	40	5%
Établissements spécialisés dans les opérations boursières, les transactions sur titres et la gestion de fortune	89	10%
Banques cantonales	42	5%
Banques régionales et caisses d'épargne	11	1%
Banques commerciales	1	0%
autres banques	10	1%
Banquiers privés	17	2%
Succursales de banques étrangères	0	0%

§ 636. (p. 136 du REM): Les tableaux ci-dessous décrivent les éléments à l'origine du soupçon de blanchiment de capitaux en 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 et au 30 juin 2011:

Élément à l'origine du soupçon de blanchiment	Nombre de communications en 2005	% du total des communications
Transactions Cash	299	41%
Information de tiers	128	17,6%
Informations des autorités de poursuite pénale	90	12,3%
Médias	83	11,4%
Divers	80	11%
Arrière-plan économique	49	6,7%
Élément à l'origine du soupçon de blanchiment	Nombre de communications en 2006	% du total des communications
Médias	195	31,5%
Transactions Cash	116	18,7%
Information de tiers	108	17,5%
Arrière-plan économique	55	8,9%
Divers	104	16,8%
Informations des autorités de poursuite pénale	41	6,6%

Élément à l'origine du soupçon de blanchiment	Nombre de communications en 2007	% du total des communications
Médias	209	26%
Transactions Cash	166	21%
Information de tiers	131	17%
Comptes de transit	90	11%
Arrière-plan économique	71	9%
Divers	64	8%
Informations des autorités de poursuite pénale	64	8%
Élément à l'origine du soupçon de blanchiment	Nombre de communications en 2008	% du total des communications
Médias	192	22%
Information de tiers	218	26%
Transactions Cash	103	12%
Divers	102	12%
Informations des autorités de poursuite pénale	128	15%
Arrière-plan économique	108	13%
Élément à l'origine du soupçon de blanchiment	Nombre de communications en 2009	% du total des communications
Médias	219	24%
Information de tiers	267	30%
Transactions Cash	70	8%
Divers	166	19%
Informations des autorités de poursuite pénale	94	10%
Arrière-plan économique	80	9%
Élément à l'origine du soupçon de blanchiment	Nombre de communications en 2010	% du total des communications
Médias	378	33%
Information de tiers	257	22%
Transactions Cash	67	6%
Divers	124	11%
Informations des autorités de poursuite pénale	186	16%
Arrière-plan économique	147	12%
Élément à l'origine du soupçon de blanchiment	Nombre de communications en 2011	% du total des communications
Médias	258	29%
Information de tiers	171	19%
Transactions Cash	34	4%
Divers	63	7%
Informations des autorités de poursuite pénale	157	18%
Arrière-plan économique	84	10%

§637. (p. 136-7 du REM): Les tableaux ci-dessous indiquent les types de délits présumés au moment de la transmission de la communication:

Type de délits	Nombre de communications concernées en 2005	Total en %
Sans catégorie	292	40,1%
Escroquerie	126	17,3%
Pas de plausibilité	55	7,55%
Corruption	52	7,1%
Organisations criminelles	41	5,6%
Abus de confiance	40	5,5%
Blanchiment d'argent	36	4,95%

Stupéfiants	20	2,7%
Terrorisme	20	2,7%
Autres infractions contre le patrimoine	12	6,5%
Faux dans les titres	10	
Gestion déloyale	10	
Vol	9	
Autres délits	2	
Fausse monnaie	1	
Extorsion et chantage	1	
Atteintes à l'intégrité sexuelle	1	
Atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle	1	
TOTAL	729	

Type de délits	Nombre de communications concernées en 2006	Total en %	
Escroquerie	213	34,4%	
Sans catégorie	147	23,7%	
Corruption	47	7,6%	
Blanchiment d'argent	45	7,3%	
Organisations criminelles	31	5%	
Abus de confiance	27	4,4%	
Pas de plausibilité	26	4,2%	
Faux dans les titres	17	2,7%	
Stupéfiants	14	2,3%	
Autres infractions contre le patrimoine	13	8,4%	
Gestion déloyale	11		
Autres délits	9		
Terrorisme	8		
Vol	8		
Extorsion et chantage	1		
Trafic d'armes	1		
Défaut de vigilance en matière d'opérations financières	1		
TOTAL	619		100%

Type de délits	Nombre de communications concernées en 2007	Total en %	
Escroquerie	263	33%	
Sans catégorie	154	19%	
Corruption	101	13%	
Blanchiment d'argent	56	7%	
Pas de plausibilité	51	6%	
Stupéfiants	34	4%	
Abus de confiance	32	4%	
Autres infractions contre le patrimoine	22	3%	
Gestion déloyale	21	3%	
Organisations criminelles	20	3%	
Trafic d'armes	12	2%	
Faux dans les titres	10	1%	
Terrorisme	6	2%	
Vol	4		
Autres délits	3		
Atteintes à l'intégrité sexuelle	3		
Défaut de vigilance en matière d'opérations financières	1		
Brigandage	1		
Extorsion et chantage	1		
TOTAL	795		100%

Type de délits	Nombre de communications concernées en 2008	Total en %	
Escroquerie	328	39%	
Sans catégorie	111	13%	
Corruption	81	9%	
Abus de confiance	67	8%	
Blanchiment d'argent	57	7%	
Organisations criminelles	48	5%	
Stupéfiants	35	4%	
Pas de plausibilité	27	3%	
Autres infractions contre le patrimoine	22	3%	
Faux dans les titres	22	3%	
Gestion déloyale	12	1%	
Trafic d'armes	8	5%	
Atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle	9		
Terrorisme	9		
Autres délits	3		
Atteintes à l'intégrité sexuelle	4		
Brigandage	1		
Vol	3		
Extorsion et chantage	4		
TOTAL	851		100%

Type de délits	Nombre de communications concernées en 2009	Total en %
Escroquerie	307	34%
Sans catégorie	69	8%
Corruption	65	7%
Abus de confiance	88	10%
Blanchiment d'argent	81	9%
Organisations criminelles	83	9%
Stupéfiants	32	4%
Pas de plausibilité	21	3%
Autres infractions contre le patrimoine	36	4%
Faux dans les titres	37	4%
Gestion déloyale	20	2%
Trafic d'armes	3	0%
Atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle	0	0%
Terrorisme	7	1%
Autres délits	38	4%
Atteintes à l'intégrité sexuelle	3	0%
Brigandage	0	0%
Vol	4	1%
Extorsion et chantage	2	0%
TOTAL	896	100%

Type de délits	Nombre de communications concernées en 2010	Total en %
Escroquerie	450	39%
Sans catégorie	102	9%
Corruption	60	5%
Abus de confiance	51	5%
Blanchiment d'argent	129	11%
Organisations criminelles	42	4%
Stupéfiants	114	10%
Pas de plausibilité	13	1%
Autres infractions contre le patrimoine	10	1%
Faux dans les titres	28	2%
Gestion déloyale	44	4%

Trafic d'armes	4	0%
Atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle	1	0%
Terrorisme	13	1%
Autres délits	61	5%
Atteintes à l'intégrité sexuelle	3	0%
Brigandage	2	0%
Vol	12	1%
Extorsion et chantage	20	2%
TOTAL		100%

Type de délits	Nombre de communications concernées en 2011	Total en %
Escroquerie	280	31%
Sans catégorie	48	5%
Corruption	50	6%
Abus de confiance	71	8%
Blanchiment d'argent	156	18%
Organisations criminelles	29	3%
Stupéfiants	13	1%
Pas de plausibilité	11	1%
Utilisation frauduleuse d'un ordinateur	25	3%
Faux dans les titres	36	4%
Gestion déloyale	10	1%
Trafic d'armes	7	1%
Atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle	1	0%
Terrorisme	5	1%
Autres délits	119	14%
Atteintes à l'intégrité sexuelle	1	0%
Brigandage	1	0%
Vol	14	2%
Extorsion et chantage	4	0%
TOTAL	886	100%

§638. (p. 137 du REM): Le tableau ci-dessous donne des indications sur le nombre de communications reçues en lien avec le financement du terrorisme en 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 et au 30 juin 2011:

Année	Nombre de communications		
	Total	Communications de financement du terrorisme	% des communications
2005	729	20	2,7%
2006	619	8	1,3%
2007	795	6	0,8%
2008	851	9	1,1%
2009	896	7	1%
2010	1159	13	1%
2011	886	7	1%

§955. (p. 194 du REM) Statistiques. Le tableau ci-dessous inventorie les déclarations faites au MROS en 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 et au 30 juin 2011 par les professions financières telles qu'identifiées par le GAFI:

Type d'intermédiaire financier	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Avocats	8	1	7	10	11	13	21
Fiduciaires	31	45	23	37	36	58	36
Casinos	7	8	3	1	5	8	4
Courtiers en matières premières et métaux précieux	0	1	5	1	0	1	0
Agents immobiliers	0	0	0	0	0	0	0

§1159. (p. 230 du REM) Le tableau ci-dessous inventorie le nombre de demandes de CRF étrangères reçues par le MROS de 2005 au 30 juin 2011:

Année	Personnes
2005	1 569
2006	1 693
2007	1510
2008	1534
2009	1930
2010	1937
2011	1163

§1160. (p. 230 du REM) Le tableau ci-dessous inventorie le nombre de demandes adressées par le MROS à des CRF étrangères de 2005 au 30 juin 2011:

Année	Personnes
2005	1 134
2006	1 106
2007	886
2008	1075
2009	1614
2010	1032
2011	564

§1162. (p. 231 du REM). Le tableau suivant indique l'origine géographique des requêtes reçues par le MROS et des demandes initiées par le MROS en 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 et au 30 juin 2011:

Nombres et origine des requêtes reçues par le MROS en 2005		Nombres et destination des requêtes initiées par le MROS en 2005	
Origine	Nombre	Destination	Nombre
Allemagne	111 (7,1%)	Allemagne	189 (16,7%)
Belgique	163 (10,4%)	Autriche	54 (4,8%)
Etats-Unis	101 (6,4%)	Espagne	56 (4,9%)
France	153 (9,8%)	Etats-Unis	83 (7,3%)
Hongrie	63 (4%)	France	68 (6%)
Italie	73 (4,7%)	Grande-Bretagne	70 (6,2%)
Liechtenstein	94 (6%)	Italie	86 (7,6%)
Luxembourg	123 (7,8%)	Liechtenstein	61 (5,4%)
Autres (45 pays)	688 (43,8%)	Autres (54 pays)	467 (41,1%)
Total	1569 (100%)	Total	1134 (100%)

Nombres et origine des requêtes reçues par le MROS en 2006		Nombres et destination des requêtes initiées par le MROS en 2006	
Origine	Nombre	Destination	Nombre
Allemagne	231 (13,7%)	Allemagne	249 (22,5%)
Belgique	93 (5,5%)	Autriche	49 (4,4%)
Brésil	82 (4,8%)	Espagne	48 (4,3%)
Etats-Unis	98 (5,8%)	Etats-Unis	71 (6,4%)
France	122 (7,2%)	France	110 (9,9%)
Liechtenstein	92 (5,4%)	Grande-Bretagne	119 (10,8%)
Luxembourg	178 (10,5%)	Italie	89 (8%)
Russie	81 (4,8%)	Liechtenstein	43 (3,9%)
Autres (48 pays)	716 (42,3%)	Autres (43 pays)	328 (29,8%)
Total	1693 (100%)	Total	1106 (100%)

Nombres et origine des requêtes reçues par le MROS en 2007		Nombres et destination des requêtes initiées par le MROS en 2007	
Origine	Nombre	Destination	Nombre
Luxembourg	173 (11,5%)	Allemagne	191 (21,6%)
Belgique	146 (9,7%)	Autriche	65 (7,3%)
Allemande	140 (9,3%)	Etats-Unis	62 (7%)
Grande-Bretagne	134 (8,9%)	Italie	50 (5,6%)
Lettonie	88 (5,8%)	France	39 (4,4%)
Etats-Unis	87 (5,7%)	Grande-Bretagne	30 (3,4%)
France	83 (5,5%)	Lettonie	29 (3,3%)
Liechtenstein	77 (5,1%)	Hollande	28 (3,2%)
Autres (68 pays)	582 (38,5%)	Autres (61 pays)	392 (44,2%)
Total	1510 (100%)	Total	886 (100%)

Nombres et origine des requêtes reçues par le MROS en 2008		Nombres et destination des requêtes initiées par le MROS en 2008	
Origine	Nombre	Destination	Nombre
Luxembourg	255 (17%)	Allemagne	228 (21%)
Liechtenstein	205 (13%)	Italie	132 (12%)
Belgique	120 (8%)	Etats-Unis	87 (8%)
Etats-Unis	106 (7%)	Autriche	60 (6%)
Allemande	80 (5%)	Grande-Bretagne	57 (5%)
Autriche	56 (4%)	France	34 (3%)
France	55 (4%)	Liechtenstein	32 (3%)
Anguilla	54 (3%)	Luxembourg	31 (3%)
Autres (47 pays)	603 (39%)	Autres (51 pays)	414 (39%)
Total	1534 (100%)	Total	1075 (100%)

Nombres et origine des requêtes reçues par le MROS en 2009		Nombres et destination des requêtes initiées par le MROS en 2009	
Origine	Nombre	Destination	Nombre
Luxembourg	182	Allemagne	150
Liechtenstein	175	Italie	163
Belgique	105	Amérique du Nord	107
Amérique du Nord	295	Russie	70
Allemagne	78	Grande-Bretagne	152
Grande -Bretagne	136	France	69
France	112	Belgique	50
Finlande	59	Luxembourg	50
Autres (65 pays)	735	Autres (58 pays)	801
Total	1877	Total	1612

Nombres et origine des requêtes reçues par le MROS en 2010		Nombres et destination des requêtes initiées par le MROS en 2010	
Origine	Nombre	Destination	Nombre
Luxembourg	129	Allemagne	189
Liechtenstein	229	Italie	56
Belgique	83	Amérique du Nord	66
Amérique du Nord	165	Espagne	38
Allemagne	96	Grande-Bretagne	36
Russie	132	France	105
France	107	Liechtenstein	51
Espagne	97	Pays-Bas	39
Autres (72 pays)	899	Autres (48 pays)	452
Total	1937	Total	1032

Nombres et origine des requêtes reçues par le MROS au 30.6.2011		Nombres et destination des requêtes initiées par le MROS au 30.6.2011	
Origine	Nombre	Destination	Nombre
Luxembourg	131	Allemagne	93
Liechtenstein	41	Italie	31
Belgique	27	Etats-Unis	27
Etats-Unis	89	Autriche	10
Allemande	55	Grande-Bretagne	79
Autriche	79	France	9
France	80	Liechtenstein	10
Anguilla	0	Luxembourg	0
Autres (50 pays)	661	Autres (33 pays)	305
Total	1163	Total	564

§1163. (p. 231 du REM) Dans le but de mesurer l'efficacité des échanges d'informations entre le MROS et les divers CRF, il a été calculé le nombre moyen de jours de traitement d'une demande par le MROS en 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 et au 30 juin 2011 :

Année	Durée (en jours)
2005	2.7
2006	5
2007	6
2008	5
2009	6
2010	4
2011	4