



Eidgenössische Bankenkommission  
Commission fédérale des banques  
Commissione federale delle banche  
Swiss Federal Banking Commission

# **Modification de l'ordonnance de la CFB sur le blanchiment d'argent**

**Rapport de la Commission fédérale des banques**

**Mai 2007**



## Sommaire

<b>Liste des abréviations .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Synthèse .....</b>	<b>5</b>
<b>2 Mise en place d'un groupe de travail mixte.....</b>	<b>6</b>
<b>3 Méthodologie.....</b>	<b>7</b>
<b>4 Situation initiale et réglementation en vigueur .....</b>	<b>8</b>
<b>5 Evolution des normes duGAFI et évaluation de la Suisse.....</b>	<b>9</b>
<b>6 Evolutions dans l'UE .....</b>	<b>10</b>
<b>7 Relation avec la révision en cours de la loi sur le blanchiment d'argent.....</b>	<b>12</b>
<b>8 Principes directeurs des modifications apportées à l'ordonnance .....</b>	<b>13</b>
8.1 Maintien de l'approche axée sur les risques .....	13
8.2 Codification de la pratique existante.....	13
8.3 Harmonisation avec la pratique en matière de trafic international des paiements .....	14
<b>9 Présentation détaillée des modifications .....</b>	<b>14</b>
9.1 Adaptation du champ d'application au regard de la LPCC (art. 2 al. 1 OBA- CFB).....	14
9.2 Vigilance à l'égard des succursales situées dans des juridictions insuffisamment réglementées (art. 3 al. 1 OBA-CFB).....	14
9.3 Précision des obligations de diligence des succursales à l'étranger (art. 3 al. 1 et 1 <sup>bis</sup> OBA-CFB).....	15
9.4 Relations transfrontalières avec des banques correspondantes (art. 7 al. 2 let. h et art. 17 al. 2 let. i OBA-CFB).....	16



9.5	Relations avec des banques correspondantes fictives (art. 6 al. 2 et 3 OBA-CFB).....	17
9.6	Critères de sélection rigoureuse du personnel (art. 11 OBA-CFB).....	17
9.7	Exigence d'une gestion appropriée des risques lors de l'utilisation des nouvelles technologies (art. 11 <sup>bis</sup> OBA-CFB).....	18
9.8	Informations sur les donneurs d'ordre lors de virements (art. 15 OBA-CFB).....	18
9.9	Obligation de documentation lors de virements (art. 23 OBA-CFB).....	20
9.10	Adaptation de l'art. 24 OBA-CFB au regard de la LBA révisée.....	20
<b>10</b>	<b>Obligations de diligence en relation avec des délits d'initié .....</b>	<b>20</b>
<b>11</b>	<b>Suppression des livrets d'épargne au porteur .....</b>	<b>21</b>
<b>12</b>	<b>Révision de la CDB .....</b>	<b>21</b>
<b>13</b>	<b>Rapport coût/utilité .....</b>	<b>22</b>
<b>14</b>	<b>Et maintenant? .....</b>	<b>23</b>

Annexe: OBA-CFB modifiée



## Liste des abréviations

al.	alinéa
AP	avant-projet
art.	article
ASB	Association suisse des banquiers
CDB	Convention relative à l'obligation de diligence des banques (Convention de diligence des banques)
CFB	Commission fédérale des banques
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
cf.	confer
ch.	chiffre
DFF	Département fédéral des finances
FATF	Financial Action Task Force (en français, GAFI)
FF	Feuille fédérale
FMI	Fonds monétaire international
GAFI	Groupe d'action financière (en anglais, FATF)
GTI	Groupe de travail interdépartemental
LBA	Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (loi sur le blanchiment d'argent, RS 955.0)
let.	lettre
LPCC	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (loi sur les placements collectifs, RS 951.31)
n°	numéro
OBA-CFB	Ordonnance de la Commission des banques du 18 décembre 2002 en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (ordonnance de la CFB sur le blanchiment d'argent, RS 955.022)
OFAP	Office fédéral des assurances privées
p.	page
R.	Recommandation
SEPA	<i>Single European Payment Area</i> (espace unique de paiement en euros)
SWIFT	<i>Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication</i>
UE	Union européenne



## 1 Synthèse

En 2005, le Groupe d'action financière (GAFI) a évalué, au regard de ses Recommandations, les prescriptions et la pratique suisses en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dans son rapport publié à l'automne 2005, il a recommandé à la Suisse de procéder à diverses adaptations. Certaines de ces recommandations concernent la réglementation dans le secteur bancaire. A la suite de cette évaluation, la Commission fédérale des banques (CFB) a institué un groupe de travail mixte composé de représentants des banques et de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Ce groupe de travail a été chargé d'examiner si, au vu des critiques dont la réglementation suisse en matière de lutte contre le blanchiment d'argent fait l'objet, il y avait lieu de légiférer et, dans l'affirmative, d'élaborer des propositions. Son travail a porté sur l'ordonnance de la CFB sur le blanchiment d'argent (OBA-CFB) en vigueur ainsi que sur la Convention de diligence des banques (CDB).

Le groupe de travail est parvenu à la conclusion que la réglementation en vigueur dans notre secteur bancaire n'a pas à être fondamentalement modifiée. Selon lui, l'approche axée sur les risques, qui est à la base du système, a fait ses preuves et doit être conservée. En revanche, il a jugé nécessaire, d'une part, d'adapter certaines dispositions au regard des évolutions des normes internationales intervenues depuis l'entrée en vigueur de l'OBA-CFB et, d'autre part, de préciser la pratique existante. Il a considéré par ailleurs que le champ d'application de l'OBA-CFB devait être modifié en fonction de la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC) entrée en vigueur en janvier 2007.

Le groupe de travail a formulé une série de propositions en vue de modifier l'OBA-CFB, ainsi que des recommandations quant à la révision de la CDB. Ces modifications s'inscrivent aussi dans la droite ligne des Recommandations du GAFI concernant la réglementation de la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur bancaire. Les propositions de modification portent pour l'essentiel sur les points suivants:

- adaptation, au regard de la pratique internationale, de la disposition concernant l'identification du donneur d'ordre lors de virements;
- précision des obligations de diligence en cas d'opérations transfrontalières effectuées avec des banques correspondantes et présentant des risques accrus;
- précision des obligations de diligence des succursales à l'étranger (principes fondamentaux de la loi et de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent);
- Critères de sélection rigoureuse du personnel;
- exigences en matière de gestion des risques lors de l'utilisation des nouvelles technologies (e-banking, telebanking);
- adaptation du champ d'application de l'OBA-CFB à la nouvelle loi sur les placements collectifs de capitaux.



La CFB salue les propositions du groupe de travail. Elle considère qu'en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, il faut à la Suisse une réglementation pragmatique, axée sur les risques, basée sur des principes et intégrant la pratique internationale. Les propositions du groupe de travail tiennent compte de ces exigences.

La CFB invite les banques à prendre des mesures afin d'accélérer la suppression des livrets d'épargne au porteur, qui sont toujours en circulation en Suisse. Or les banques ne connaissent ni les titulaires de ces livrets, ni leurs ayants droit économiques. Cette situation présente des risques de fraude et a donc été vivement critiquée par le GAFI. Il convient dès lors d'interdire les livrets d'épargne au porteur et de les supprimer dans des délais raisonnables. Les banques sont invitées à rendre compte à la CFB de leurs efforts en ce sens, annuellement et pour la première fois au 30 juin 2008.

S'agissant des modifications proposées, les prises de position doivent être adressées à la CFB pour le 31 août 2007 au plus tard. La CFB envisage de statuer à l'automne, pour une entrée en vigueur de l'ordonnance modifiée au 1<sup>er</sup> juillet 2008.

## **2 Mise en place d'un groupe de travail mixte**

En mai 2006, la CFB a institué un groupe de travail mixte («Suivi GAFI/banques») travaillant sous sa direction et composé de représentants des banques et de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. En mars 2005, le GAFI avait effectué en Suisse un examen par pays et énoncé dans son rapport un certain nombre de critiques.<sup>1</sup> Certaines d'entre elles concernaient le secteur bancaire. Le groupe de travail a donc été chargé d'examiner si la réglementation en vigueur dans ce secteur devait être modifiée et, le cas échéant, d'élaborer des propositions. En vertu du mandat conféré par la CFB, il lui appartenait de se pencher sur les points suivants:

- vigilance requise suite aux modifications de la liste des infractions sous-jacentes au blanchiment d'argent (R. 1);
- suppression des livrets d'épargne au porteur (R. 5);
- identification du cocontractant en cas de non-concrétisation d'une relation d'affaires (R. 5);
- identification des personnes habilitées à représenter des personnes morales (R. 5);
- identification du cocontractant en cas d'ouverture d'un compte destiné à la libération du capital-actions, lors de la fondation ou d'une augmentation de capital d'une société anonyme ou d'une société à responsabilité limitée (R. 5);
- vigilance requise en cas de relations bancaires transfrontalières avec des banques correspondantes (R. 7, R. 18);

---

<sup>1</sup> Pour des précisions, cf. ch. 3



- exigences en matière de gestion des risques lors de l'utilisation des nouvelles technologies comme l'e-banking (R. 8);
- identification par un *introducer* dans le cadre de relations intragroupe (R. 9);
- exigences quant au choix rigoureux du personnel (R. 15);
- obligations de diligence des succursales à l'étranger (R. 22);
- informations sur les donneurs d'ordre lors de virements (Recommandation spéciale VII du GAFI).

Le groupe de travail était composé des personnes suivantes:

- Madame Eva Hüpkes, Secrétariat de la CFB, responsable Réglementation (Présidente du groupe de travail)
- Madame Dina Beti, Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, responsable
- Monsieur Richard Casanova, Banque Cantonale de Zurich, responsable SILB
- Monsieur Hanspeter Dietzi, UBS, Deputy General Counsel
- Monsieur Maurizio Genoni, Bank Sal. Oppenheim, membre de la Direction
- Monsieur Alexander Hartmann, Banque Sarasin, responsable Group Compliance
- Madame Ursula Lang, Credit Suisse, Compliance Shared Services
- Monsieur Sylvain Matthey-Junod, Pictet & Cie, responsable du service juridique
- Monsieur Roland Schaub, Raiffeisen Suisse, responsable Legal & Compliance
- Madame Renate Schwob, Association suisse des banquiers, membre du Comité exécutif
- Madame Jocelyne Bourquard (à partir de mars 2007, Madame Simona Bustini), Secrétariat de la CFB, service juridique (protocole)

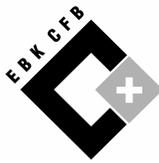
Entre septembre 2006 et mars 2007, le groupe de travail a tenu une réunion d'une journée et quatre réunions d'une demi-journée.

### 3 Méthodologie

Les points de départ et les bases de réflexion du groupe de travail ont été, d'une part, un récapitulatif des questions à aborder élaboré par la CFB et, d'autre part, le rapport d'évaluation du GAFI concernant la Suisse (ci-après le «Rapport du GAFI») <sup>2</sup>. Le

---

<sup>2</sup> FATF/GAFI, 3<sup>e</sup> rapport d'évaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme, Suisse, novembre 2005; rapport disponible en français sous <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/29/11/35670903.pdf>



groupe de travail s'est appuyé également sur les 40 Recommandations du GAFI<sup>3</sup>, les 9 Recommandations spéciales<sup>4</sup>, la méthodologie y afférente<sup>5</sup> ainsi que la réglementation en vigueur dans l'UE.<sup>6</sup>

Il a élaboré une série de propositions de modification de l'OBA-CFB. Dans certains domaines relevant de la CDB, il a remis des recommandations à l'Association suisse des banquiers (ASB) (cf. ch. 12). Ses travaux ont été menés en étroite coordination avec ceux concernant la révision de la loi sur le blanchiment d'argent (cf. ch. 7 et 9.10).

Le présent rapport se fonde sur les travaux préliminaires du groupe de travail et vise à expliciter les différentes propositions formulées.

#### **4 Situation initiale et réglementation en vigueur**

Les dispositions en vigueur de l'OBA-CFB et de la CDB ont été élaborées en 2002 et sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2003. Elles tenaient largement compte des évolutions internationales intervenues jusqu'à cette date, notamment la Recommandation spéciale contre le financement du terrorisme, les projets afférents aux 40 nouvelles Recommandations du GAFI, et enfin le *Customer Due Diligence Paper* du Comité de Bâle.<sup>7</sup>

En édictant l'OBA-CFB, la Suisse s'est classée parmi les premiers pays à appliquer systématiquement l'approche axée sur les risques dans leur réglementation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Tandis que cette ordonnance énumère les obligations de diligence en cas de relations d'affaires présentant des risques accrus, la CDB définit les principes d'identification applicables à toutes les relations de clientèle. Dans le cadre de la prévention du blanchiment d'argent, les intermédiaires financiers doivent adopter une approche axée sur les risques. Pour les relations d'affaires présentant des risques accrus, des vérifications complémentaires sont exigées, par exemple quant à l'origine des fonds ou à l'arrière-plan de la relation. En conséquence, il appartient aux intermédiaires financiers de définir a priori des critères de risque en fonction de leurs activités et, sur cette base, d'identifier et de signaler en tant que telles, en interne, les relations d'affaires anciennes et nouvelles présentant des risques accrus.

---

<sup>3</sup> Les 40 Recommandations, 20 juin 2003; texte disponible en français sous <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/8/44/33664453.pdf>

<sup>4</sup> Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme, 22 octobre 2004; texte disponible en français sous <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/41/34849487.pdf>

<sup>5</sup> Méthodologie d'évaluation de la conformité aux 40 Recommandations et aux 9 Recommandations spéciales du GAFI, 27 février 2004 (mise à jour en février 2007); texte disponible en français sous <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/53/28/34893449.pdf>

<sup>6</sup> Cf. ch. 6

<sup>7</sup> Texte disponible en anglais sous <http://www.bis.org/publ/bcbs85.htm>



S'agissant des relations d'affaires qui ne présentent pas de tels risques, la CDB ne prescrit en revanche aucune autre vérification que l'identification usuelle.<sup>8</sup>

L'OBA-CFB a servi de modèle aux ordonnances de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent<sup>9</sup> et de l'Office fédéral des assurances privées<sup>10</sup>. Du côté des établissements réglementés aussi, l'introduction de l'approche axée sur les risques fut bien accueillie. Les résultats des contrôles de mise en œuvre prescrits par l'OBA-CFB ont confirmé que celle-ci avait permis d'améliorer les dispositifs existants en matière de prévention du blanchiment d'argent. L'approche axée sur les risques met l'accent sur la prévention des risques de blanchiment d'argent, qui constituent aussi des risques importants de réputation, et permet une allocation ciblée des ressources limitées dont dispose la fonction compliance.<sup>11</sup>

## 5 Evolution des normes du GAFI et évaluation de la Suisse

Depuis l'entrée en vigueur de l'OBA-CFB, les normes internationales en matière de blanchiment d'argent ont évolué et se sont renforcées. Ainsi, le GAFI a adopté le 20 juin 2003 la version révisée définitive de ses 40 Recommandations, rédigeant ou révisant aussi des règles interprétatives concernant certaines des Recommandations spéciales contre le financement du terrorisme.<sup>12</sup> Enfin, en collaboration avec le Fonds monétaire international (FMI), le GAFI a élaboré une méthodologie.<sup>13</sup> Celle-ci précise ses exigences à l'égard des Etats membres quant à la mise en œuvre des Recommandations.

En 2005, le dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent a été évalué au regard des nouvelles Recommandations du GAFI et de la méthodologie. Avec la Belgique et la Norvège, la Suisse a été l'un des premiers pays à se soumettre à un examen dans le cadre du troisième cycle d'évaluation du GAFI. Le Rapport a confirmé que la Suisse dispose d'un dispositif complet et efficace de lutte contre le blanchiment d'argent et a largement mis en œuvre les Recommandations révisées du GAFI. Dans certains domaines, les experts considèrent toutefois que la réglementation suisse n'est

---

<sup>8</sup> Cf. Rapport de la CFB sur le blanchiment d'argent, mars 2003, p. 193 s. et 206 s.; fascicule disponible en français sous <http://www.ebk.ch/f/publik/bulletin/pdf/bull44.pdf>

<sup>9</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/955.16.de.pdf>

<sup>10</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/955.032.de.pdf>

<sup>11</sup> Rapport de la CFB sur la mise en œuvre de l'ordonnance de la CFB sur le blanchiment d'argent, mai 2004, disponible en français sous [http://www.ebk.ch/f/publik/mitteil/2004/m\\_040615\\_03\\_f.pdf](http://www.ebk.ch/f/publik/mitteil/2004/m_040615_03_f.pdf). Mise en œuvre de l'ordonnance de la CFB sur le blanchiment d'argent, second rapport de la CFB, octobre 2005, disponible en français sous [http://www.ebk.admin.ch/f/archiv/2005/20051012/051012\\_02\\_f.pdf](http://www.ebk.admin.ch/f/archiv/2005/20051012/051012_02_f.pdf)

<sup>12</sup> Cf. *Revised Interpretative Note to Special Recommendation VII: Wire Transfers*, 10 juin 2005; texte disponible en anglais sous <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/34/56/35002635.pdf>

<sup>13</sup> Texte disponible en français sous <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/53/28/34893449.pdf>



pas conforme aux normes internationales.<sup>14</sup> Le GAFI a formulé une série de recommandations et invité la Suisse à modifier sa réglementation. La majeure partie de ces recommandations concerne la réglementation au niveau législatif, notamment l'allongement de la liste des infractions sous-jacentes, l'identification des personnes habilitées à représenter des personnes morales ou l'identification de la nature et de l'objet de la relation d'affaires. Certaines recommandations concernent des règles inscrites dans l'OBA-CFB ou dans la CDB. Le GAFI a ainsi considéré que les règles relatives aux relations avec les banques correspondantes n'étaient pas conformes à ses Recommandations. La disposition de l'OBA-CFB actuelle permet en effet, dans des cas justifiés, de ne pas communiquer d'informations sur le donneur d'ordre d'un virement.<sup>15</sup> Il a critiqué en outre le maintien en circulation des livrets d'épargne au porteur, dont ni les titulaires, ni les ayants droit économiques ne sont connus des banques.<sup>16</sup> Enfin, dans certains domaines, il a regretté l'absence de dispositions légales explicites, notamment en ce qui concerne la sélection rigoureuse du personnel ou les mesures de sécurité liées à l'utilisation des nouvelles technologies.<sup>17</sup> Ceci, alors même que les intermédiaires financiers répondent déjà actuellement à ces exigences dans le cadre de leur gestion des risques et de leur politique commerciale.

## 6 Evolutions dans l'UE

La troisième directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (2005/60/CE) est entrée en vigueur fin 2005.<sup>18</sup> Cette directive, ainsi que les dispositions de mise en œuvre prises par la Commission en ce qui concerne la définition des «personnes politiquement exposées» et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance, transposent les normes du GAFI dans le droit européen. La directive de l'UE relative au blanchiment d'argent doit être mise en œuvre par les Etats-membres pour le 15 décembre 2007 au plus tard. La réglementation suisse est largement similaire à celle de l'UE. Le groupe de travail n'était pas chargé d'examiner en détail d'éventuelles divergences mais cette analyse devrait intervenir, dans un autre contexte, courant 2007.

---

<sup>14</sup> Le système suisse a été jugé «compliant» ou «largely compliant» avec les Recommandations du GAFI dans 33 domaines, «partially compliant» dans 13 domaines et «non compliant» dans 3 domaines seulement; cf. Rapport sous <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/29/11/35670903.pdf>, notamment tableau 1

<sup>15</sup> Rapport du GAFI chiffres en marge 526 ss. et 579; lien sous note 12

<sup>16</sup> Rapport du GAFI, chiffres en marge 319 et 484

<sup>17</sup> Rapport du GAFI, chiffres en marge 528 s. et 688

<sup>18</sup> Troisième directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme du 26 octobre 2005 (2005/60/CE); texte disponible en français sous [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2005/l\\_309/l\\_30920051125fr00150036.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2005/l_309/l_30920051125fr00150036.pdf). Directive de la Commission portant mesures de mise en œuvre de la directive précitée pour ce qui concerne la définition des «personnes politiquement exposées» et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance du 1<sup>er</sup> août 2006 (2006/70/CE); texte disponible en français sous [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l\\_214/l\\_21420060804fr00290034.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_214/l_21420060804fr00290034.pdf)



La transposition dans le droit européen de la Recommandation spéciale VII du GAFI est intervenue par voie de règlement. Le règlement du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.<sup>19</sup> En vertu des art. 4 et 7 combinés, les virements de fonds en provenance d'un Etat tiers doivent toujours être accompagnés d'informations complètes sur le donneur d'ordre (nom, adresse et numéro de compte, l'adresse du donneur d'ordre pouvant être remplacée par son numéro d'identité national, par son numéro d'identification de client ou par sa date et son lieu de naissance). Les virements de fonds au sein de l'UE sont soumis à des exigences simplifiées. Ainsi, lorsque tant la banque du donneur d'ordre que celle du bénéficiaire ont leur siège dans l'UE, seul le numéro de compte du donneur d'ordre doit être communiqué. A défaut de numéro de compte, il convient d'indiquer un identifiant unique permettant de remonter jusqu'au donneur d'ordre. A la demande de la banque du bénéficiaire, la banque du donneur d'ordre doit être en mesure de fournir les informations complètes sur le donneur d'ordre, dans les trois jours ouvrables suivant la réception de cette demande. Ceci est conforme aux règles du GAFI en matière de virements nationaux. Si la banque du donneur d'ordre omet de communiquer les informations concernant ce dernier, il appartient à la banque du bénéficiaire de rejeter les ordres ou de mettre fin à la relation d'affaires en déclarant ce fait aux autorités compétentes. Le règlement de l'UE permet enfin aux Etats membres de conclure avec des Etats tiers des accords stipulant que les virements de fonds en provenance de l'étranger peuvent être traités comme des virements de fonds à l'intérieur des frontières, sous réserve que certaines conditions soient remplies (existence d'une union monétaire, participation aux systèmes de paiement et de règlement de l'Etat membre, équivalence des règles des Etats tiers). Une application des règles nationales aux virements de fonds en provenance de la Suisse est toutefois improbable en vertu de cette disposition.

Une autre évolution susceptible d'avoir des répercussions concrètes sur le trafic des paiements est la réglementation prévue dans la proposition de directive concernant les services de paiement dans le marché intérieur.<sup>20</sup> Celle-ci vise à jeter les bases juridiques d'un espace unique de paiement en euros (*Single European Payment Area, SEPA*).<sup>21 22 23</sup> Elle fixe des prescriptions uniformes pour les paiements effectués par débit direct, par carte ou par virement. Si les banques suisses devaient adhérer au SEPA, il faut s'attendre à ce qu'elles doivent appliquer tout ou partie de ses normes.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Règlement n° 1781/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006; texte disponible en français sous [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l\\_345/l\\_34520061208fr00010009.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_345/l_34520061208fr00010009.pdf)

<sup>20</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les services de paiement dans le marché intérieur et modifiant les directives 97/7/CE, 2000/12/CE et 2002/65/CE (COM/2005/0603 final); texte disponible en français sous [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005\\_0603fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0603fr01.pdf). Le Parlement européen a adopté le projet le 24 avril 2007.

<sup>21</sup> [http://www.ecb.int/press/pr/date/2006/html/pr060504\\_1.fr.html](http://www.ecb.int/press/pr/date/2006/html/pr060504_1.fr.html)

<sup>22</sup> <http://www.ecb.int/press/pr/date/2007/html/pr070424.fr.html>

<sup>23</sup> [http://www.ecb.int/press/pr/date/2006/html/pr060504\\_1.fr.html](http://www.ecb.int/press/pr/date/2006/html/pr060504_1.fr.html)

<sup>24</sup> Une éventuelle adhésion des banques suisses interviendrait par contrat, et non par extension du champ d'application des textes européens.



## 7 Relation avec la révision en cours de la loi sur le blanchiment d'argent

Dès le mois de juin 2003, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'instituer un groupe de travail interdépartemental (GTI) placé sous sa direction. Ce groupe de travail devait proposer des mesures d'application des Recommandations révisées du GAFI. Au printemps 2005, un premier avant-projet a donné lieu à une audition publique.<sup>25</sup> Au vu des résultats de l'évaluation de la Suisse par le GAFI, en octobre 2005 (cf. ch. 3), le Conseil fédéral a décidé le 29 septembre 2006 de compléter l'avant-projet. En janvier 2007, le DFF a mené une audition sur les compléments proposés.<sup>26</sup> Le Conseil fédéral a adopté le 15 juin 2007 un projet de message sur la mise en œuvre des Recommandations révisées du GAFI<sup>27</sup>.

Dans le cadre de ce projet, le Conseil fédéral prévoit notamment une modification de la compétence réglementaire dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent. L'art. 41 LBA confère actuellement aux autorités de surveillances instituées par des lois spéciales (CFB, OFAP, CFMJ), ainsi qu'à l'Autorité de contrôle en matière de blanchiment d'argent, la compétence d'édicter elles-mêmes les dispositions nécessaires à l'application de la loi sur le blanchiment d'argent. L'objectif du Conseil fédéral est de retirer cette compétence aux autorités en question et de se réserver la compétence d'édicter des dispositions d'application. Le Conseil fédéral ne pourra déléguer la compétence d'édicter des dispositions d'exécution que dans des domaines techniques ou en relation avec des questions de moindre importance. Pour justifier ce retrait de compétence réglementaire, le message se réfère d'une part à la nécessité d'une plus grande légitimation politique pour les questions de grande envergure et, d'autre part, à la systématique du droit. Toutes les autres lois touchant aux marchés financiers prévoient leur exécution par l'intermédiaire du Conseil fédéral. Compte tenu de la situation, la question se pose de savoir si la CFB est encore légitimée à édicter la présente modification de l'OBA-CFB.

L'art. 16 LBA prévoit que les autorités de surveillance instituées par des lois spéciales précisent à l'intention des intermédiaires financiers qui leur sont soumis les obligations de diligence incombant à ces derniers. Le Conseil fédéral reconnaît expressément dans son message qu'une modification des ordonnances des autorités de surveillance est actuellement nécessaire et présume que la révision de l'OBA-CFB sera terminée en automne 2007.<sup>28</sup> La CFB part donc du principe qu'elle dispose d'une base légale et d'une légitimation suffisantes pour procéder à la révision actuelle de l'OBA-CFB.

Il n'est par ailleurs pas nécessaire d'attendre l'entrée en vigueur de la LBA révisée pour ce faire. La CFB peut mettre en vigueur pour les banques l'OBA-CFB révisée, et ce indépendamment de la révision de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA). L'entrée en vigueur de la loi sur les placements collectifs de capitaux a toutefois rendu nécessaires

<sup>25</sup> Texte du rapport disponible en français sous

<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/00747/index.html?lang=fr>

<sup>26</sup> <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/01108/index.html?lang=fr>

<sup>27</sup> <http://www.efd.admin.ch/00468/index.html?lang=fr&msg-id=13079>

<sup>28</sup> <http://www.efd.admin.ch/00468/index.html?lang=fr&msg-id=13079>



de nouvelles adaptations, et ce tant au niveau de la LBA qu'au niveau de l'OBA-CFB (cf. ch. 9.1). Une disposition de cette dernière (cf. ch. 9.10) a été rédigée dans la perspective de l'amendement prévu, qu'elle anticipe dans une certaine mesure.

## **8 Principes directeurs des modifications apportées à l'ordonnance**

### **8.1 Maintien de l'approche axée sur les risques**

Sur la base du Rapport du GAFI, le groupe de travail a examiné les dispositions en vigueur de l'OBA-CFB et de la CDB. Il est parvenu à la conclusion que l'approche existante a fait ses preuves et ne nécessite pas d'être fondamentalement remaniée. Les éléments essentiels de la réglementation en vigueur – approche axée sur les risques, obligations de diligence générales (CDB) et accrues (OBA-CFB), définition des personnes exposées politiquement, surveillance globale des risques juridiques et de réputation, surveillance des transactions – doivent rester inchangés. Les expériences tirées de l'application concrète de l'OBA-CFB, et notamment des contrôles de mise en œuvre, laissent à penser qu'il n'y a pas lieu de changer d'approche.

### **8.2 Codification de la pratique existante**

Traditionnellement, la réglementation de la CFB est basée sur des principes et axée sur les besoins. Les lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers (septembre 2005)<sup>29</sup> obligent la CFB à œuvrer pour une réglementation efficace et proportionnée. Elle renonce ainsi à réglementer en détail lorsque les effets attendus de la réglementation peuvent être obtenus d'une autre manière, par exemple en laissant l'initiative aux intermédiaires financiers. Dans divers domaines, le Rapport du GAFI critique l'absence de règles explicites dans la loi ou l'ordonnance. La pratique des intermédiaires financiers n'en est pas moins conforme, dans l'ensemble, aux Recommandations du GAFI. Comme cette pratique n'est définie nulle part dans les détails, on a toutefois le sentiment que la réglementation est lacunaire. C'est pourquoi le groupe de travail a décidé de formaliser dans divers domaines la pratique conforme aux exigences du GAFI, et de l'ancrer expressément dans l'OBA-CFB. Ceci concerne notamment les dispositions relatives à l'approche axée sur les risques pour les comptes de correspondance (art. 7 OBA-CFB), la vigilance accrue concernant les succursales situées dans des pays qui appliquent insuffisamment ou n'appliquent pas les Recommandations du GAFI (art. 3), les critères d'intégrité du personnel (art. 11) et l'exigence d'une gestion du risque adéquate lors de l'utilisation des nouvelles technologies (art. 11<sup>bis</sup>).

---

<sup>29</sup> Lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers – Pour une réglementation des marchés financiers proportionnée au but visé, économe et efficace, septembre 2005; cf. notamment le principe 6; texte disponible en français sous <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/grundlagenpapiere/00818/index.html?lang=fr>.



### **8.3 Harmonisation avec la pratique en matière de trafic international des paiements**

Dans divers domaines, la pratique internationale a évolué depuis l'entrée en vigueur de l'OBA-CFB. Ceci est vrai notamment pour le trafic international des paiements. La Recommandation spéciale VII du GAFI a été codifiée dans l'UE avec l'entrée en vigueur, en janvier 2007, du règlement du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds (n° 1781/2006, cf. ch. 6). En application de cette nouvelle réglementation européenne, les banques suisses ont été informées que leurs paiements seraient désormais rejetés si elles ne fournissaient pas des informations complètes concernant le donneur d'ordre, et ce même si, conformément à l'art. 15 OBA-CFB, elles utilisaient un numéro d'identification plutôt qu'un numéro de compte. En cas de virements de fonds internationaux, nonobstant les dispositions en vigueur en Suisse, les banques suisses doivent donc respecter les prescriptions du pays de destination. A défaut, elles risquent de voir leurs ordres rejetés à leurs frais ou aux frais de leurs clients. Ceci justifie que l'on procède à une harmonisation avec la pratique internationale, harmonisation qui s'impose enfin dans la perspective de la création d'un espace unique de paiement en euros (SEPA) et d'une éventuelle adhésion des banques suisses.

## **9 Présentation détaillée des modifications**

### **9.1 Adaptation du champ d'application au regard de la LPCC (art. 2 al. 1 OBA-CFB)**

La loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC), entrée en vigueur en début d'année, institue une série de nouvelles formes juridiques (société d'investissement à capital fixe et variable, société en commandite de placements collectifs, gestionnaires de fortune au sens de la LPCC). Le champ d'application de la LBA, tel que défini à l'art. 2 al. 2 LBA, devait être adapté en conséquence et étendu à ces nouvelles formes juridiques.<sup>30</sup> L'art. 2 al. 1 OBA-CFB stipule que la CFB est chargée de la surveillance en matière de blanchiment d'argent de toutes les formes juridiques soumises à sa surveillance en vertu de la LPCC et cela, même si ces entités exercent une activité financière au sens de l'art. 2 al. 3 LBA.

### **9.2 Vigilance à l'égard des succursales situées dans des juridictions insuffisamment réglementées (art. 3 al. 1 OBA-CFB)**

En vertu de la réglementation en vigueur, les banques suisses doivent appliquer les principes fondamentaux de l'ordonnance à l'échelle de leurs groupes respectifs. Il est d'ores et déjà interdit de contourner les obligations suisses de vigilance dans les succursales situées dans des juridictions moins strictement réglementées. Les intermédiaires financiers suisses doivent veiller à ce que leurs succursales à l'étranger, ainsi que les sociétés étrangères de leur groupe déployant une activité dans le secteur

<sup>30</sup> Cf. art. 2 let. b et b<sup>bis</sup> LBA; FF 2005 6395 ss.



financier, se conforment aux principes fondamentaux de l'OBA-CFB (art.3 OBA-CFB) lorsque la réglementation locale est moins sévère.

Les textes ne stipulent pas encore expressément que les banques suisses doivent faire preuve d'une vigilance particulière à l'égard de leurs succursales situées dans des juridictions insuffisamment réglementées. Or c'est précisément dans ces juridictions qu'il convient de veiller à ce que les normes suisses les plus exigeantes soient efficacement appliquées. C'est pourquoi la Recommandation 22 du GAFI exige des intermédiaires financiers qu'ils fassent preuve d'une vigilance accrue à l'égard de leurs succursales situées dans des pays qui respectent insuffisamment ou ne respectent pas les Recommandations du GAFI.<sup>31</sup> Les experts du GAFI ont estimé que la Suisse ne se conformait pas à cette Recommandation. De fait, les risques de blanchiment d'argent sont plus importants lorsqu'une banque opère selon les normes locales dans une juridiction où les Recommandations du GAFI sont mal ou non appliquées.

Afin de formaliser l'obligation de respecter les principes fondamentaux de l'OBA-CFB y compris dans un contexte insuffisamment réglementé, il convient de compléter l'art. 3 al. 1. Le nouvel alinéa devra stipuler que les banques veillent à ce que leurs succursales et les sociétés du groupe respectent ces principes, et ce notamment dans les pays où les Recommandations du GAFI sont mal ou non appliquées. On ignore pour l'heure si le GAFI publiera une nouvelle liste des pays dont la réglementation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent est insuffisante. La liste des pays non coopératifs a été supprimée en octobre 2006.

### **9.3 Précision des obligations de diligence des succursales à l'étranger (art. 3 al. 1 et 1<sup>bis</sup> OBA-CFB)**

Jusqu'à présent, les textes ne définissaient pas clairement les principes fondamentaux toujours applicables, y compris aux succursales situées dans des juridictions étrangères. Ceci a pu donner lieu à des incertitudes dans les établissements concernés et le GAFI n'a pas manqué de recommander que les choses soient précisées.<sup>32</sup> Un nouvel art. 3 al. 1<sup>bis</sup> énumère de manière exhaustive ces principes: identification du cocontractant, identification de l'ayant droit économique, mise en œuvre d'une approche axée sur les risques, obligations de clarification supplémentaires en cas de risques accrus, interdiction de nouer des relations d'affaires avec des banques fictives, interdiction d'accepter des valeurs d'origine criminelle et interdiction d'entretenir des relations avec des organisations criminelles et terroristes. Les notions de «crime», «organisation criminelle» et «organisation terroriste» s'entendent au sens du droit suisse. Les principes précités figurent non seulement dans l'OBA-CFB, mais aussi dans la LBA. C'est pourquoi l'alinéa 1 ne parle plus que des «principes fondamentaux de la loi sur le blanchiment d'argent et de la présente ordonnance».

En vertu de l'art. 3 al. 2 OBA-CFB, les banques doivent informer la CFB lorsque des prescriptions différentes ou moins sévères dans le pays d'accueil, par exemple, entraînent pour elles un désavantage concurrentiel sérieux, ou lorsque des dispositions locales divergentes les empêchent de respecter les principes suisses. Toute dérogation

<sup>31</sup> Rapport du GAFI, chiffre en marge 692

<sup>32</sup> Rapport du GAFI, chiffre en marge 690



à l'obligation d'appliquer les principes fondamentaux dans l'ensemble du groupe doit être expressément approuvée par la CFB. Celle-ci a ainsi validé que des succursales de banques suisses en Italie, dans leurs relations avec des *fiduciarie statiche*, soient exonérées de l'obligation de toujours identifier l'ayant droit économique.<sup>33</sup>

#### **9.4 Relations transfrontalières avec des banques correspondantes (art. 7 al. 2 let. h et art. 17 al. 2 let. i OBA-CFB)**

La Recommandation 7 du GAFI exige que les banques, dans leurs relations avec des banques correspondantes, effectuent des vérifications supplémentaires concernant ces dernières<sup>34</sup>. Il leur appartient de se renseigner sur leur activité, d'évaluer, sur la base d'informations publiquement disponibles, la réputation de l'établissement concerné ainsi que la qualité de sa surveillance et de ses systèmes de contrôle internes, et enfin de vérifier s'il a fait l'objet d'une éventuelle procédure en relation avec le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme. La Recommandation 7 impose par ailleurs d'obtenir l'autorisation de la haute direction (*senior management*) avant de nouer de nouvelles relations avec une banque correspondante. La banque doit aussi régler par contrat avec ses clients les responsabilités respectives de chaque établissement pour ce qui concerne l'identification des clients et la surveillance des relations d'affaires. Dès lors que des banques tiennent des comptes dits «de passage» (*payable-through accounts*) et qu'elles donnent à des clients d'une banque correspondante un accès direct aux comptes de cette banque, il leur appartient de s'assurer que celle-ci a vérifié l'identité des clients et surveille la relation d'affaires en permanence. La réglementation en vigueur ne répond que partiellement aux exigences du GAFI. La Suisse a donc été jugée non conforme (*non compliant*) à la Recommandation 7 du GAFI.

Aux termes de l'actuel art. 6 al. 1 OBA-CFB, les dispositions de l'ordonnance s'appliquent également aux relations avec des banques correspondantes. En cas de relations d'affaires et d'opérations avec des banques correspondantes, les banques doivent vérifier si l'on est en présence de risques accrus (art. 7 OBA-CFB) et procéder le cas échéant à des clarifications complémentaires (art. 17 OBA-CFB). L'acceptation de relations d'affaires comportant des risques accrus nécessite l'accord d'une personne ou d'un organe supérieur (art. 21 OBA-CFB). Les clarifications complémentaires susmentionnées ne sont toutefois pas expressément définies dans l'OBA-CFB.

Le groupe de travail a jugé opportun, dans les relations avec les banques correspondantes, de continuer à aborder les clarifications complémentaires selon l'approche axée sur les risques. Ceci correspond à la logique de l'OBA-CFB et à sa philosophie sous-jacente. L'art. 7 al. 1 OBA-CFB souligne désormais de manière explicite que pour les relations avec des banques correspondantes aussi, l'intermédiaire financier doit fixer des critères signalant la présence de risques juridiques et de risques de réputation accrus. Parmi ces critères, il y a notamment la qualité de la législation applicable à la banque correspondante en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (nouvelle let. h). Les relations d'affaires avec des

<sup>33</sup> Communication-CFB n° 43 (2006), 1<sup>er</sup> février 2007

<sup>34</sup> On entend ici par «banque correspondante» l'intermédiaire financier suisse ou étranger qui utilise les comptes d'une banque afin d'effectuer des opérations pour ses propres clients.



banques correspondantes appartenant à des juridictions insuffisamment réglementées sont soumises à des exigences accrues. Les critères existants de l'art. 7 OBA-CFB susceptibles de signaler un risque accru sont également applicables aux relations avec des banques correspondantes: siège de la banque correspondante, prestations proposées, lieu de son activité et enfin état des participations, notamment celles de personnes politiquement exposées.

Lorsqu'une relation d'affaires avec une banque correspondante est considérée comme présentant des risques accrus, il appartient à l'intermédiaire financier de procéder à des clarifications complémentaires. L'art. 17 OBA-CFB sera complété en ce sens. Il convient notamment d'examiner les instructions internes de la banque correspondante en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Ceci correspond largement à la pratique actuelle, qui veut que les banques se renseignent abondamment auprès de leur homologue correspondante avant de nouer une relation d'affaires. L'objectif est ici d'évaluer les systèmes de contrôle de la banque correspondante en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

### **9.5 Relations avec des banques correspondantes fictives (art. 6 al. 2 et 3 OBA-CFB)**

L'art. 6 al. 2 OBA-CFB interdit déjà aux intermédiaires financiers d'entretenir des relations d'affaires avec des banques qui n'ont pas de présence physique dans l'Etat selon le droit duquel elles sont organisées, à moins qu'elles ne fassent partie d'un groupe financier faisant l'objet d'une surveillance consolidée adéquate. L'ajout des termes «banques fictives» à l'alinéa en vigueur n'est proposé qu'à des fins de clarification. En vertu de la Recommandation 18 du GAFI, il appartient aux banques suisses de s'assurer que leurs banques clientes étrangères ne sont pas autorisées à entretenir des relations d'affaires avec des banques dites fictives. Un nouvel alinéa 3 apportera cette précision. A titre de preuve, il suffira de produire une attestation selon laquelle les relations d'affaires avec des banques fictives sont interdites de manière générale dans l'Etat de la banque de correspondance, ou sont interdites dans la banque cliente concernée en vertu d'instructions internes. Ceci correspond à la pratique actuelle des banques telle que la décrivent les principes anti-blanchiment de Wolfsberg pour les banques correspondantes.<sup>35</sup>

### **9.6 Critères de sélection rigoureuse du personnel (art. 11 OBA-CFB)**

Lutter efficacement contre le blanchiment d'argent suppose de disposer d'un personnel intègre qui applique les prescriptions légales. La Recommandation 15 du GAFI exige donc que le personnel bancaire satisfasse à des normes exigeantes. Bien entendu, tel est d'ores et déjà le cas en Suisse. L'art. 11 OBA-CFB sera toutefois complété pour tenir compte des Recommandations du GAFI et souligner l'importance de l'intégrité et de la sélection rigoureuse du personnel.

---

<sup>35</sup> Texte disponible en français sous <http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/correspondent.french.pdf>



## 9.7 Exigence d'une gestion appropriée des risques lors de l'utilisation des nouvelles technologies (art. 11<sup>bis</sup> OBA-CFB)

Les nouvelles technologies, comme l'e-banking ou le telebanking, permettent d'effectuer des opérations sans rencontrer le client. Dans un tel contexte, la Recommandation 9 du GAFI exige des mesures supplémentaires afin de prévenir le risque d'abus: les intermédiaires financiers doivent disposer de processus appropriés régissant l'utilisation des nouvelles technologies; ils doivent respecter les recommandations du Comité de Bâle sur la gestion des risques en matière d'e-banking (*Risk Management Principles for Electronic Banking*, Comité de Bâle sur le contrôle des risques, juillet 2003). Le GAFI a considéré que la réglementation suisse ne prend pas suffisamment en compte les risques liés à l'utilisation des nouvelles technologies.

Pour se protéger des manœuvres frauduleuses, les banques disposent d'ores et déjà de dispositifs informatiques sophistiqués (procédures de login comportant plusieurs identifiants, logiciels de cryptage, certificats numériques, etc.). Il ne s'agit pas seulement de lutter contre le blanchiment d'argent, mais de se prémunir contre tous types de fraude (p. ex. *identity fraud*). En vertu de l'art. 7 al. 2 let. c OBA-CFB, l'absence de rencontre avec le cocontractant ainsi qu'avec l'ayant droit économique est précisément un des critères signalant la présence de risques accrus. En cas d'absence de contact personnel, comme c'est souvent le cas en matière d'e-banking, les banques sont donc d'ores et déjà tenues d'examiner si des mesures de diligence supplémentaires sont requises. Le nouvel art. 11<sup>bis</sup> OBA-CFB entend formaliser cette pratique actuelle. Il stipule désormais que tout intermédiaire financier doit, d'une part, apprécier et évaluer les risques de blanchiment d'argent liés à l'utilisation des nouvelles technologies et, d'autre part, définir une politique de risque appropriée. Une gestion appropriée des risques, des dispositifs techniques adaptés et des mesures de diligence lors de l'identification du client sont de nature à prévenir les abus.

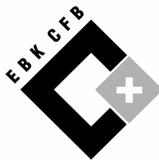
## 9.8 Informations sur les donneurs d'ordre lors de virements (art. 15 OBA-CFB)

La règle de l'art. 15 al. 1 OBA-CFB actuellement en vigueur n'est conforme ni aux Recommandations du GAFI, ni à la réglementation de l'UE (cf. ch. 6 et 8.3). Cette disposition n'est applicable qu'aux virements internationaux et ne contient aucune indication quant aux virements nationaux. Il est possible de remplacer un numéro de compte par un numéro d'identification, voire de renoncer complètement à ces informations. Enfin, l'OBA-CFB exige que soit indiqué le domicile du donneur d'ordre et non son adresse. Le nouvel article révisé entend adapter la réglementation à la pratique internationale.

Aux termes du nouvel al. 1 tel qu'il est proposé, doivent être indiqués en principe pour tous les virements le nom, le numéro de compte et l'adresse du donneur d'ordre. A défaut de numéro de compte du donneur d'ordre, l'intermédiaire financier doit le remplacer par un numéro d'identification unique permettant de remonter jusqu'au donneur d'ordre.<sup>36</sup> Les intermédiaires financiers peuvent remplacer l'adresse du

---

<sup>36</sup> Bien entendu, on entend également par «numéro de compte» le numéro IBAN (*International Bank Account Number*), qui n'est rien d'autre qu'une forme normalisée de numéro de compte.



donneur d'ordre par sa date et son lieu de naissance, son numéro de client ou son numéro national d'identité.

L'exception prévue à l'art. 15 al. 2 OBA-CFB ne peut être maintenue en raison des évolutions internationales: il n'est plus autorisé de renoncer aux informations concernant le cocontractant. L'al. 2 révisé contient, inspirée des prescriptions du GAFI et du règlement de l'UE, une règle allégée pour les virements nationaux: dans ce cas, l'intermédiaire financier n'a à indiquer que le numéro de compte ou un numéro d'identification personnel. Ceci sous réserve que sur simple demande de la banque du bénéficiaire, il soit en mesure de fournir dans un délai de trois jours ouvrables les informations complètes concernant le donneur d'ordre. Le numéro de référence des transactions SIC, qui permet parfaitement de remonter jusqu'au donneur d'ordre, répond à la définition du «numéro d'identification unique». La règle applicable aux virements nationaux ne vaut bien entendu que si la banque du donneur d'ordre et celle du bénéficiaire sont toutes deux situées en Suisse et si le règlement s'effectue via un système suisse de trafic des paiements. Cette règle devrait s'appliquer aussi aux virements à destination du Liechtenstein exécutés via le système SIC.

Le nouvel art. 15 al. 3 OBA-CFB oblige les intermédiaires financiers à informer de manière appropriée leurs clients de la diffusion de ces données personnelles dans le cadre du trafic des paiements. Tout client doit savoir que ses données seront obligatoirement communiquées à la banque du bénéficiaire ainsi que, le cas échéant, à des banques correspondantes suisses ou étrangères et à des exploitants de systèmes. Il en résulte que les banques ne sont pas autorisées à modifier ou supprimer des informations concernant le donneur d'ordre sur demande d'un client.<sup>37</sup>

En vertu de la Recommandation spéciale VII, les intermédiaires financiers doivent définir une politique commerciale qui prévoit comment procéder lorsqu'ils reçoivent des ordres de paiement accompagnés d'informations incomplètes concernant le donneur d'ordre. La réglementation en vigueur stipule d'ores et déjà que l'absence du nom ou du numéro de compte du donneur d'ordre constitue un indice de blanchiment d'argent (Annexe, A 23) qui, aux termes de l'art. 8 OBA-CFB, nécessite de procéder à des vérifications complémentaires. En vertu de l'art. 15 al. 4, il appartient désormais aux intermédiaires financiers d'élaborer leurs propres instructions internes définissant la marche à suivre en cas de réception d'ordres de paiement accompagnés d'informations incomplètes concernant le donneur d'ordre. En principe, il est suffisant que la banque destinataire vérifie ponctuellement l'exhaustivité de ces informations. Si elle constate qu'elles sont manquantes ou incomplètes, elle peut soit rejeter l'ordre de paiement, soit demander que des informations complètes lui soient communiquées. Au vu de ses

---

<sup>37</sup> A cet égard, les banques du groupe de Wolfsberg se sont entendues sur un certain nombre de normes en matière de trafic des paiements (*Statement on Payment Message Standards*) en vertu desquelles elles s'engagent à ne pas modifier ou supprimer des informations concernant un donneur d'ordre en vue de maquiller intentionnellement son identité, et à ne pas utiliser frauduleusement à cet effet un format de message spécifique. Sur demande de banques correspondantes impliquées dans la chaîne de paiement, en cas de virements de banque à banque pour lesquels le format SWIFT actuel ne prévoit pas de donner les informations concernant le donneur d'ordre (paiements dits de couverture ou *cover payments*), les banques doivent être en mesure de fournir a posteriori ces informations. Cf. [http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/WG-NYCH\\_Statement\\_on\\_Payment\\_Message\\_Standards\\_April-19-2007.pdf](http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/WG-NYCH_Statement_on_Payment_Message_Standards_April-19-2007.pdf)



vérifications et de la situation, elle décide s'il y a lieu d'aviser le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent.

### **9.9 Obligation de documentation lors de virements (art. 23 OBA-CFB)**

La Recommandation spéciale VII du GAFI exige que les banques conservent pendant au moins cinq ans les documents concernant les virements et l'identité des donneurs d'ordre. Cette obligation résulte d'ores et déjà de l'art. 7 LBA, qui prescrit toutefois un délai de conservation de dix ans. Le nouvel art. 23 OBA-CFB, complété, vise à préciser l'obligation de conservation des documents concernant les virements. Les intermédiaires financiers doivent être en mesure de dire, dans un délai raisonnable et documents à l'appui, qui est le donneur d'ordre de tout virement sortant.

### **9.10 Adaptation de l'art. 24 OBA-CFB au regard de la LBA révisée**

Une suspicion de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme peut se faire jour dès avant la conclusion du contrat proprement dit, et donc avant l'ouverture de la relation d'affaires. Si dans ces circonstances, on renonce à ouvrir la relation d'affaires et à avertir l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, les fonds risquent d'être placés ailleurs sur la place financière, sans que les autorités aient connaissance d'un blanchiment d'argent potentiel. Dans le cadre de la révision en cours, une disposition sera insérée dans la LBA stipulant une obligation de communiquer en cas de non-établissement d'une relation d'affaires (cf. art. 9 al. 1 let. b P LBA). L'art. 24 OBA-CFB prévoit un critère plus strict pour déclencher la communication («en raison de soupçons fondés *manifestes*»). Il convient donc d'harmoniser cette formulation et celle de la nouvelle disposition de la LBA.

## **10 Obligations de diligence en relation avec des délits d'initié**

Le groupe de travail a été chargé d'examiner si, en cas d'ajout de nouvelles infractions sous-jacentes à la liste existante, des précisions étaient nécessaires quant aux obligations de diligence. Le projet initial de consultation sur la révision de la LBA prévoyait que les délits d'initiés soient qualifiés de crimes (art. 161 al. 1 AP CP). Il en aurait résulté une obligation de communiquer au sens de l'art. 9 LBA, ainsi qu'une obligation de bloquer le compte, dès lors que l'intermédiaire financier sait ou présume, sur la base de soupçons fondés, que des valeurs patrimoniales proviennent de l'achat ou de la vente de titres par un initié.<sup>38</sup> Selon la volonté du Conseil fédéral, dans le cadre de la révision de la LBA, le projet de création d'une infraction sous-jacente de délit boursier devrait être abandonné. Il ne serait repris qu'à l'occasion de la révision approfondie qui est prévue en matière de délits boursiers et d'abus de marché.<sup>39</sup> Il est dès lors prématuré de préciser dans l'ordonnance les mesures de diligence à appliquer. Le groupe de travail a considéré à l'unanimité que la qualification des délits boursiers

<sup>38</sup> <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8841.pdf>

<sup>39</sup> <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8841.pdf>



en infractions sous-jacentes au blanchiment d'argent n'entraînait pas l'instauration d'obligations de diligence spécifiques requérant, par exemple, la mise en place d'une surveillance spécifique des marchés. Il n'est toutefois pas contesté que les banques doivent procéder à des vérifications et, le cas échéant, informer le Bureau de communication lorsqu'un indice clair leur donne à penser qu'un client disposait d'informations d'initié avant d'effectuer une opération sur titres importante.

## 11 Suppression des livrets d'épargne au porteur

Il reste des livrets d'épargne au porteur en circulation en Suisse. Or les banques ne connaissent ni les titulaires de ces livrets, ni leurs ayants droit économiques. La Recommandation 5 du GAFI interdisant de tenir des comptes anonymes, le GAFI a jugé que le maintien des livrets d'épargne au porteur était incompatible avec cette Recommandation. Dans le cadre de la CDB en vigueur, les banques ont d'ores et déjà pris des mesures pour prévenir les fraudes. Ainsi, le ch. 5 CDB prévoit, d'une part, que les banques doivent vérifier l'identité de tout porteur d'un tel livret effectuant des dépôts ou des retraits supérieurs à 25 000 CHF et, d'autre part, qu'elles ne doivent pas procéder à l'ouverture de nouveaux livrets. Le GAFI a recommandé une identification systématique des porteurs ainsi que la suppression de ces instruments. Or une identification systématique n'est précisément pas possible, puisque les porteurs ne sont pas connus des banques. L'interdiction ou la suppression des livrets d'épargne au porteur devrait être imposée par la loi, qui devrait aussi régir le traitement réservé aux livrets en déshérence. Comme le Conseil fédéral a renoncé à élaborer une loi spéciale sur les fonds en déshérence, il est peu probable que les livrets d'épargne au porteur en déshérence seront rapidement supprimés.<sup>40</sup>

La CFB invite les banques à refuser l'ouverture de livrets d'épargne au porteur et à prendre des mesures pour accélérer la suppression des livrets en circulation. Elles devront en outre rendre compte à la CFB de leurs efforts en ce sens, annuellement et pour la première fois au 30 juin 2008.

## 12 Révision de la CDB

La CDB régit en détail l'identification du cocontractant et de l'ayant droit économique. Cette répartition des compétences réglementaires a fait ses preuves et n'est pas remise en question. Le groupe de travail a toutefois souligné certains éléments à examiner et prendre en compte dans le cadre d'une révision de la CDB:

- Le ch. 8 CDB prévoit expressément que l'obligation de vérifier l'identité du cocontractant ne s'applique pas lorsque la banque refuse une opération ou l'établissement de relations d'affaires. Le GAFI a donc jugé que la Suisse ne

---

<sup>40</sup> Le Conseil fédéral a opté pour des dispositions complétant le Code des obligations, cf. <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=12998>



satisfait pas aux exigences de la Recommandation 5. En vertu de celle-ci, en cas de soupçons de blanchiment d'argent, les intermédiaires financiers devraient s'efforcer d'identifier le client même s'il rompt les négociations entreprises en vue de nouer une relation d'affaires. Les banques devraient être tenues de faire une déclaration d'opérations suspectes dès lors que, dans le cadre des négociations entreprises en vue de nouer une relation d'affaires, il leur est communiqué des informations le justifiant. Le ch. 8 devrait être révisé, afin de supprimer la contradiction avec l'art. 24 OBA-CFB.

- Le ch. 18 CDB permet plusieurs exceptions. En particulier, il n'est pas nécessaire de vérifier formellement l'identité du cocontractant en cas d'ouverture d'un compte destiné à la libération du capital-actions, lors de la fondation ou d'une augmentation de capital d'une société anonyme ou d'une société à responsabilité limitée. Le GAFI a considéré que cette disposition pouvait donner lieu à des abus et a recommandé de supprimer l'exception susmentionnée. Le ch. 18 CDB devrait être révisé dans cette perspective.
- Le ch. 19 CDB prévoit qu'il n'est pas nécessaire de répéter la procédure d'identification prévue par les ch. 9 à 14 CDB lorsque l'identité du cocontractant a déjà été vérifiée au sein du groupe de façon équivalente. Cette disposition est conforme à la Recommandation 9 du GAFI, en vertu de laquelle les établissements financiers peuvent recourir à des intermédiaires (*introducers*) sous certaines conditions. Toutefois, la notion d'«équivalence» telle qu'employée au ch. 19 CDB est trop vague et doit être précisée.

### 13 Rapport coût/utilité

En vertu des lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers (septembre 2005)<sup>41</sup>, il incombe à la CFB d'évaluer, dans la mesure du possible, les effets et les coûts des réglementations pour les parties concernées, en comparant ceux-ci aux bénéfices attendus. Il s'agit ainsi de mettre en place une réglementation proportionnée au but visé, économique et différenciée, qui tienne compte de manière adéquate des particularités et risques liés à certaines activités et secteurs, et qui préserve l'attrait de la place financière suisse.

L'application de l'OBA-CFB révisée entraînera des coûts de mise en œuvre ainsi que des coûts opérationnels. Par exemple, les systèmes informatiques internes devront être modifiés pour permettre l'identification et la classification des relations avec des banques correspondantes (comptes de correspondance). Les nouvelles dispositions concernant l'identification du donneur d'ordre en cas de virements de fonds requièrent une adaptation de l'interface électronique entre la base de données clients et le système de paiement et de règlement. Les instructions internes devront elles aussi être révisées, puis assimilées par les collaborateurs dans le cadre de cours et de programmes de formation.

---

<sup>41</sup> <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/grundlagenpapiere/00818/index.html?lang=fr>



Le recensement des coûts préalables ou postérieurs à l'adoption d'une nouvelle réglementation suppose une analyse précise de la situation de départ ainsi qu'une planification et une surveillance détaillées. Il s'agit là d'une tâche complexe qui a elle-même un coût. Se posent également d'importantes questions de méthodologie.<sup>42</sup> La FSA, par exemple, effectue ex ante des analyses coût/utilité, afin de retenir l'option la plus économique.<sup>43</sup> Dans le cas présent, le groupe de travail a considéré qu'il n'y avait pas de variantes pertinentes permettant d'appliquer les prescriptions internationales à moindre coût. Il a donc renoncé à recenser les coûts de mise en œuvre.

En raison des coûts d'ores et déjà supportés par le secteur financier et l'économie en général, il convient de relativiser l'ampleur et les effets des mesures supplémentaires préconisées. En outre, il est erroné de penser que le maintien des règles anciennes permettrait de stabiliser les coûts. Pour ne citer que l'obligation d'identifier le donneur d'ordre en cas de paiements transfrontaliers, même sans l'insertion d'une disposition correspondante dans l'OBA-CFB, les banques devraient respecter les règles du pays de destination en la matière et communiquer des informations complètes sur le donneur d'ordre. En effet dans de nombreux pays, en l'absence de ces informations, les banques sont tenues de rejeter les paiements.

Il demeure qu'il est difficile de se prononcer sur l'efficacité et l'utilité des modifications proposées au regard des objectifs de la réglementation (amélioration de la prévention du blanchiment d'argent ou découverte de fonds criminels, lutte plus efficace contre le financement du terrorisme, respect des normes internationales). La question ne peut être abordée dans une perspective uniquement nationale. L'ensemble de la réglementation contre le blanchiment d'argent repose aujourd'hui sur des normes internationales, puisque la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est un problème international. Il conviendrait donc d'examiner l'efficacité des règles proposées au niveau international, par exemple dans le cadre du GAFI. La CFB est favorable à une telle initiative.

## 14 Et maintenant?

S'agissant des modifications proposées, les prises de position doivent être adressées à la CFB pour le 31 août 2007 au plus tard.

En octobre 2007, la délégation suisse devra rendre compte, devant le GAFI réuni en plénum, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des Recommandations. Sauf désaccords majeurs, la Commission devrait alors avoir adopté les modifications de l'ordonnance. Elles devraient entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2008, en même temps que la CDB 08.

---

<sup>42</sup> Cf. Rapport Stähelin: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01072/index.html?lang=fr>;  
documentation de base en français: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/3987.pdf>

<sup>43</sup> FSA *Anti-money laundering, current customer review, cost benefit analysis*, mai 2003; document disponible en anglais sous [http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/ml\\_cost-benefit.pdf](http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/ml_cost-benefit.pdf)



Eidgenössische Bankenkommission  
Commission fédérale des banques  
Commissione federale delle banche  
Swiss Federal Banking Commission

Afin de permettre la concertation entre représentants de l'ASB et représentants de la CFB d'ici fin octobre, le projet de révision de la CDB devra être remis à la CFB fin septembre 2007. Le texte définitif devrait être adopté fin 2007.