



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Juin 2022

---

## **Rapport sur les résultats de la procédure de consultation**

Ordonnance de l'OFDF sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le négoce des métaux précieux bancaires

---

## Sommaire

1.	Contexte.....	3
2.	Présentation du projet .....	3
3.	Procédure de consultation .....	4
3.1.	Aperçu des avis reçus.....	4
3.2.	Prises de position relatives aux différents articles .....	4
4.	Liste des participants à la consultation.....	8

## 1. Contexte

Le 19 mars 2021, le Parlement a approuvé<sup>1</sup> la révision de la loi sur le blanchiment d'argent<sup>2</sup> (LBA). Cette révision renforce le dispositif de la Suisse dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, tout en tenant compte des principales recommandations du rapport d'évaluation mutuelle de décembre 2016<sup>3</sup> sur la Suisse rédigé par le Groupe d'action financière (GAFI). Au total, cinq actes législatifs ont été adaptés.

Outre l'ordonnance sur le blanchiment d'argent<sup>4</sup> (OBA), il est proposé de modifier l'ordonnance sur le registre du commerce<sup>5</sup> (ORC), l'ordonnance sur le contrôle des métaux précieux<sup>6</sup> (OCMP), l'ordonnance sur les émoluments pour le contrôle des métaux précieux<sup>7</sup> (OEmol-CMP) et l'ordonnance sur le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent<sup>8</sup> (OBCBA). Les modifications et les compléments à ces bases légales sont effectués en bloc sous la direction du Secrétariat d'État aux affaires financières internationales (SFI).

Avec le transfert de la surveillance LBA des essayeurs du commerce et des sociétés de groupe en vertu du nouvel art. 42<sup>bis</sup> de la loi sur le contrôle des métaux précieux (LCMP)<sup>9</sup> de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) au Bureau central pour le contrôle des métaux précieux (bureau central), qui est rattaché à l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières<sup>10</sup> (OFDF) la compétence de concrétiser les obligations de diligence visées au deuxième chapitre de la LBA est transférée à l'OFDF.

Sur la base de l'art. 17, al. 1, let. d, P-LBA, et de l'art. 42<sup>ter</sup>, al. 4, P-LCMP, l'OFDF édicte la présente ordonnance sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le négoce des métaux précieux bancaires.

Afin que la pratique de la FINMA puisse être poursuivie rapidement et sans interruption, comme cela est demandé dans le message, le projet d'acte s'inspire très étroitement de l'OBA-FINMA<sup>11</sup>. Il a été renoncé à une ordonnance conceptuellement indépendante.

## 2. Présentation du projet

Le négoce de métaux précieux bancaires à titre professionnel est une activité qui est soumise à la LBA. Les essayeurs du commerce qui exercent cette activité sont considérés comme des intermédiaires financiers au sens de l'art. 2 LBA. Avec l'introduction du système LEFin, ils ont été soumis au même régime de surveillance que les gestionnaires de fortune et les trustees visés à l'art. 17 de la loi fédérale sur les instituts financiers<sup>12</sup> (LEFin).

Dans le cadre de la révision de la LBA, il a été décidé que le bureau central serait désormais l'autorité compétente pour l'octroi des autorisations ainsi que l'autorité de surveillance en

---

<sup>1</sup> FF 2021 668

<sup>2</sup> RS 955.0

<sup>3</sup> Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Suisse, Rapport d'évaluation mutuelle 2016 (en français et en anglais) ; [www.sif.admin.ch](http://www.sif.admin.ch) > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Intégrité de la place financière ou <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf>

<sup>4</sup> RS 955.01

<sup>5</sup> RS 221.411

<sup>6</sup> RS 941.311

<sup>7</sup> RS 941.319

<sup>8</sup> RS 955.23

<sup>9</sup> RS 941.31

<sup>10</sup> jusqu'au 31 décembre 2021: Administration fédérale des douanes (AFD)

<sup>11</sup> RS 955.033.0

<sup>12</sup> RS 954.1.

matière de blanchiment d'argent pour les essayeurs du commerce et les sociétés de groupe qui font le négoce de métaux précieux bancaires. C'est ce qu'a notamment demandé la branche dans le cadre de la consultation sur la révision de la LBA. À cet effet, les nouveaux art. 42bis (autorisation supplémentaire en matière de négoce de métaux précieux bancaires) et 42ter (surveillance en matière de négoce de métaux précieux bancaires) ont été créés dans la loi sur le contrôle des métaux précieux. L'octroi et le retrait de la nouvelle autorisation supplémentaire pour le négoce des métaux précieux bancaires sont réglementés dans l'OCMP. La nouvelle activité de surveillance dévolue au bureau central sera précisée, ainsi que les obligations de diligence, dans la présente ordonnance de l'office disponible pour la consultation. Le nouvel acte s'inspire largement des dispositions précédemment applicables aux assujettis concernés selon la LEFin.

### **3. Procédure de consultation**

#### **3.1. Aperçu des avis reçus**

La nouvelle «Ordonnance de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le négoce des métaux précieux bancaires» a fait l'objet d'une consultation du 1<sup>er</sup> octobre 2021 au 17 janvier 2022 en vertu de l'art. 3, al. 2, de la loi sur la consultation.

L'OFDF a reçu 30 réponses à la consultation, réparties comme suit: 24 cantons, 3 partis politiques, l'association faîtière des villes suisses et 3 associations économiques suisses. Neuf participants à la consultation ont expressément renoncé à prendre position<sup>13</sup>. Le projet est globalement salué par la plupart des participants de la consultation.

La liste des participants à la consultation se trouve en annexe, et les différentes prises de position peuvent être consultées sur Internet<sup>14</sup>. Le présent rapport résume les prises de position reçues.

#### **3.2. Prises de position relatives aux différents articles**

##### **Art. 2 Champ d'application**

L'association **ASFCMP** fait remarquer que les matières pour la fonte traitées et commercialisées par les essayeurs du commerce ne sont pas nécessairement achetées ou vendues. Elles font également l'objet d'autres opérations commerciales (par ex. *toll refining*). Afin de garantir une interprétation uniforme et d'éviter toute lacune, il convient d'étendre l'art. 2 de manière à ce que les autres opérations commerciales entrent également dans le champ d'application de l'ordonnance. En pratique, les essayeurs du commerce qui négocient des métaux précieux bancaires adoptent déjà une interprétation du champ d'application de la LBA qui va au-delà des transactions d'achat et de vente.

##### **Art. 6 Informations requises**

Le canton de Zurich fait remarquer qu'avec ces dispositions, il n'est pas possible d'identifier clairement les personnes physiques. En vertu de l'art. 10, al. 2, OBA-OFDF, une copie du document d'identité présenté doit être classée dans le dossier. Le canton de Zurich propose donc de compléter l'art. 6, al. 1, let. a, OBA-OFDF, par les indications relatives au lieu et au pays de naissance ainsi que par le numéro du document d'identité utilisé.

---

<sup>13</sup> Cantons GL, UR, GR, BL, SG, ZG, Union des villes suisses, Union patronale suisse et Centre Patronal

<sup>14</sup> [Procédures de consultations terminées - 2021 \(admin.ch\) - rapport des résultats](#)

## **Art. 12 Renonciation à l'attestation d'authenticité et absence de documents d'identification**

Le canton de Zurich craint que la possibilité de renoncer à l'attestation d'authenticité au gré des envies ne réduise à néant les multiples exigences de l'art. 11 OBA-OFDF concernant l'attestation d'authenticité. Selon le canton de Zurich, elle entraînerait une insécurité juridique et engendrerait un potentiel d'abus considérable. Il propose donc de supprimer l'art. 12, al. 1.

## **Art. 17 Principe**

Canton du Tessin: remarque rédactionnelle (correction de la ponctuation) uniquement pour la version italienne.

## **Art. 20 Principe**

L'ASFCMP propose d'adapter l'al. 1, let. d, dans le sens de la modification qu'elle propose d'apporter à l'art. 30, al. 2, let. c.

## **Art. 21 Informations requises**

Conformément aux remarques relatives à l'art. 6 OBA-OFDF, le canton de Zurich propose donc de compléter également l'art. 21, al. 1, OBA-OFDF, par les indications relatives au lieu et au pays de naissance ainsi qu'au numéro du document d'identité utilisé, et de classer la copie d'un document d'identité dans le dossier.

## **Art. 30 Relations d'affaires comportant des risques accrus**

Le canton de Zurich demande que l'al. 3 soit complété de manière à ce que les relations d'affaires comportant des risques accrus comprennent également les cas mentionnés à l'art. 20, al. 3, OBA-OFDF, pour lesquels il existe des indices de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. L'ASFCMP fait remarquer que cette disposition, inspirée de l'art. 13, al. 2, OBA-FINMA, ne tient pas suffisamment compte du modèle d'affaires des essayeurs du commerce qui se distingue de celui des banques. Étant donné que la clientèle des essayeurs du commerce se compose principalement de personnes morales et d'entreprises minières sises à l'étranger ainsi que d'autres entreprises actives dans le domaine industriel, il conviendrait de modifier cette disposition comme suit:

- Al. 2, let. c: l'absence de contact personnel est tout à fait courante chez les essayeurs du commerce opérant au niveau international. Les échanges ne se font pas directement avec les actionnaires, mais plutôt par l'intermédiaire de représentants ou d'employés de la personne morale.
- L'ASFCMP propose d'introduire une let. d à l'al. 2, qui reprend la disposition de l'art. 13, al. 2, let. d, OBA-FINMA. La mention du type de prestations et de produits serait pertinente.
- Al. 2, let. d et f: les essayeurs du commerce négocient des volumes importants de métaux précieux. Les critères de l'importance des valeurs patrimoniales remises ainsi que des entrées et sorties des valeurs patrimoniales seraient alors systématiquement remplis. Par conséquent, les dispositions ne rempliraient pas leur objectif. Cette importance dépend de la production annuelle de chaque contrepartie. Dès lors, le caractère inusuel constituerait un critère plus approprié.
- Les références aux dispositions de l'article mentionnées à l'al. 6 doivent être adaptées en conséquence si les propositions de l'ASFCMP sont adoptées.

### **Art. 31 Transactions comportant des risques accrus**

Si la terminologie proposée par l'ASFCMP est adaptée à l'art. 30, al. 2, elle devrait également l'être à l'art. 31, al. 2.

De même que pour la proposition relative à l'art. 30, al. 3, le canton de Zurich demande que l'art. 31, al. 3, reprenne les transactions comportant des risques accrus au sens des art. 13, al. 3, et 22, al. 2, OBA-OFDF, pour lesquelles il existe des indices de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.

Selon l'ASFCMP, l'al. 3 doit être adapté au modèle commercial spécifique des essayeurs du commerce et inclure des critères pertinents comme les modalités d'acheminement ou la logistique pour la livraison physique d'or. En pratique, un seuil de 100 000 francs serait systématiquement atteint. L'al. 3 devrait en outre reprendre les transactions comportant des risques accrus au sens de l'art. 14, al. 3, OBA-FINMA.

### **Art. 32 Clarifications complémentaires en cas de risques accrus**

Le canton de Zurich estime que la formulation «selon les circonstances» utilisée à l'al. 2 n'est pas suffisamment contraignante. Il est proposé de remplacer la formulation par «il y a lieu d'établir notamment».

Afin de mieux tenir compte de la structure de la clientèle des essayeurs du commerce, l'ASFCMP demande que la formulation «ayant droit économique de l'entreprise ou des valeurs patrimoniales» soit remplacée par «ayant droit économique d'une société de domicile ou des valeurs patrimoniales».

### **Art. 33 Moyens de clarification**

Le canton de Zurich estime que la formulation «selon les circonstances» utilisée à l'al. 1 n'est pas suffisamment contraignante. Il est proposé de la remplacer par «il y a lieu d'établir notamment».

### **Art. 36 Responsabilité de la direction à son plus haut niveau en cas de risques accrus**

L'ASFCMP demande que la formulation «activité de gestion de fortune» soit remplacée par «négoce de métaux précieux bancaires» à l'al. 2.

### **Art. 37 Surveillance des relations d'affaires et des transactions**

L'ASFCMP critique le système informatique exigé pour l'identification et la surveillance des transactions comportant des risques accrus. L'exploitation d'un tel système informatique serait peu fiable en raison des différents risques liés à la structure hétérogène de la clientèle des essayeurs du commerce. Une surveillance individualisée des risques serait donc plus appropriée et répondrait aux exigences. En revanche, l'art. 20, al. 2, OBA-FINMA, n'exigerait un tel système informatique que pour les banques et les maisons de titres, entités fortement réglementées et ayant généralement un nombre très élevé de relations et transactions (opérations de masse) à surveiller, bien plus que les essayeurs du commerce. Par conséquent, l'ASFCMP demande une adaptation des al. 1 et 3 ainsi que la suppression des al. 2, 4 et 5.

### **Art. 39 Rupture de la relation d'affaires**

L'ASFCMP demande qu'en cas de retrait d'importantes valeurs patrimoniales lors de la rupture d'une relation d'affaires douteuse, il soit tenu compte du fait que les valeurs patrimoniales concernées sont livrées physiquement et qu'il convient donc de se référer à la documentation relative au retrait physique important de métaux précieux bancaires.

#### **Art. 42 Autres tâches du service spécialisé de lutte contre le blanchiment**

Si les modifications de l'art. 37 proposées par l'ASFCMP sont adoptées, l'association demande la modification de l'art. 42, al. 1, let. b, en conséquence.

#### **Art. 44 Directives internes**

Si les modifications de l'art. 30, al. 2, let. e et f, (nouvelle disposition) proposées par l'ASFCMP sont adoptées, l'association demande la modification de l'art. 44, al. 2, let. i, en conséquence.

L'ASFCMP demande par ailleurs que l'al. 2, let. i, renvoie à l'art. 30, al. 2, let. d (importance des valeurs patrimoniales remises) et e (importance des entrées et sorties des valeurs patrimoniales). On pourrait y renoncer si la proposition de l'ASFCMP concernant la précision de l'art. 30, al. 2, let. e et f, était satisfaite.

Les let. i et j de l'al. 2 devraient en outre être adaptées conformément à la modification proposée à l'art. 31, al. 3. Le caractère inusuel devrait également être précisé.

#### **Art. 47 Gestion globale des risques juridiques et des risques de réputation**

L'ASFCMP fait remarquer que le terme « essayeur du commerce » n'existe pas à l'étranger. Dès lors, la terminologie des al. 1 et 4 devrait être adaptée en conséquence.

Par ailleurs, l'ASFCMP attire l'attention sur le rapport explicatif concernant l'art. 47, qui prévoit, pour des raisons d'opportunité, de supprimer dans le présent article la disposition de la deuxième partie de l'art. 6, al. 2, let. a, OBA-FINMA: *« ni la constitution d'une banque de données centralisée des cocontractants et des ayants droit économiques au niveau du groupe, ni un accès centralisé des organes de contrôle internes du groupe aux banques de données locales n'est obligatoire »*. Pour éviter tout doute, l'ASFCMP demande la réintroduction de cette phrase à l'art. 47, al. 2, let. a.

#### **Art. 52 Modalités**

L'ASFCMP demande que le terme « organisme de surveillance » soit remplacé par « bureau central » à l'al. 2 (NB: en DE/IT, le terme « bureau central » est déjà utilisé, concerne uniquement la version FR).

Par ailleurs, l'ASFCMP fait remarquer que la portée du rapport prévu à l'al. 4 n'est pas claire et que des clarifications sont donc nécessaires.

#### **Art. 53 Audit par des chargés d'audit**

L'ASFCMP propose d'introduire un alinéa 5 dans lequel il est précisé que le bureau central est responsable de veiller à ce que les coûts occasionnés par les chargés d'audit soient raisonnables.

#### **Art. 55 Secret de fonction (nouvel article)**

L'ASFCMP demande l'ajout d'un article supplémentaire, qui s'inspire de l'art. 14, al. 4, LFINMA, soumettant les chargés d'audit au secret de fonction.

## 4. Liste des participants à la consultation

### Cantons

<b>Abréviation</b>	<b>Désignation exacte</b>
AG	Canton d'Argovie, Conseil d'État
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, Landammann et Commission d'État
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Conseil d'État
BE	Canton de Berne, Conseil d'État
BL	Canton de Bâle-Campagne, Conseil d'État
BS	Canton de Bâle-Ville, Conseil d'État
FR	Canton de Fribourg, Conseil d'État
GE	République et canton de Genève, Conseil d'État
GL	Canton de Glaris, Départements des finances et de la santé
GR	Canton des Grisons, Département des finances et communes grisonnes
LU	Canton de Lucerne, Conseil d'État
NE	République et canton de Neuchâtel, Conseil d'État
NW	Canton de Nidwald, Landammann et Conseil d'État
OW	Canton d'Obwald, Vice-landammann
SG	Canton de St-Gall, Gouvernement
SO	Canton de Soleure, Conseil d'État
SZ	Canton de Schwyz, Conseil d'État
TG	Canton de Thurgovie, Chancellerie d'État
TI	République et canton du Tessin, Conseil d'État
UR	Canton d'Uri, Direction des finances
VD	Canton de Vaud, Conseil d'État
VS	Canton du Valais, Conseil d'État
ZG	Canton de Zoug, Conseil d'État
ZH	Canton de Zurich, Conseil d'État

### Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

<b>Abréviation</b>	<b>Désignation exacte</b>
Les Vert-e-s	Les Vert-e-s suisses
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre

### Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne

<b>Abréviation</b>	<b>Désignation exacte</b>
UVS	Union des villes suisses

## Associations faitières économiques suisses

<b>Abréviation</b>	<b>Désignation exacte</b>
ASFCMP	Association Suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux
UPS	Union patronale suisse
CP	Centre Patronal