



Conseil de sécurité

Distr. générale
15 mars 2005
Français
Original: anglais

**Lettre datée du 22 février 2005, adressée au Président
du Conseil de sécurité par le Président du Comité
du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001)
concernant la lutte antiterroriste**

Suite à ma lettre du 19 octobre 2004 (S/2004/855), j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le quatrième rapport que la Suisse a présenté au Comité contre le terrorisme en application du paragraphe 6 de la résolution 1373 (2001) (voir annexe).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document du Conseil de sécurité.

Le Président du Comité du Conseil de sécurité
créé par la résolution 1373 (2001)
concernant la lutte antiterroriste
(*Signé*) Andrei I. Denisov



Annexe

[Original : français]

**Lettre datée du 7 février 2005, adressée au Président
du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373
(2001) concernant la lutte antiterroriste
par le Représentant permanent de la Suisse
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

Je me réfère à votre lettre du 18 octobre 2004 et j'ai l'honneur de vous transmettre, ci-joint, les réponses de mon gouvernement aux questions du Comité contre le terrorisme concernant le troisième rapport suisse du 12 septembre 2003 (voir pièce jointe).

L'Ambassadeur
(Signé) Peter Maurer

Pièce jointe

[Original : français]

**Rapport suisse du 19 décembre 2001
concernant la lutte antiterroriste présenté
au Comité contre le terrorisme (CCT)
du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001)**

**Réponses aux questions additionnelles du CCT
concernant le troisième rapport suisse du 12 septembre 2003**

Quatrième rapport

***En italique* : extrait de la lettre du Président du CCT du 18 octobre 2004**

1. Mesures d'application

Les Etats n'ont pas, lorsqu'ils répondent aux questions posées dans la présente section, à divulguer des informations concernant des enquêtes ou des procédures judiciaires en cours, si cela devait compromettre le bon déroulement de celles-ci.

I. Criminalisation du financement du terrorisme et traduction en justice de ses auteurs

1.1 Le Comité souhaiterait que la Suisse confirme que les différents textes législatifs liés au terrorisme et adoptés par le Parlement suisse en mars 2003, auxquels il est fait référence à la page 5 du troisième rapport (S/2003/967), sont désormais en vigueur, selon les termes précisés dans le rapport.

La disposition pénale permettant de réprimer le financement du terrorisme, l'article 260^{quinquies} du Code pénal suisse (CPS, www.admin.ch/ch/f/rs/311_0/a260quinquies.html), est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2003. Il en va de même des dispositions relatives à la punissabilité de l'entreprise, c'est-à-dire les articles 100^{quater} et 100^{quinquies} CPS. Ces dispositions ont la teneur reproduite à l'annexe au troisième rapport présenté par la Suisse au CCT (S/2003/967).

1.2 Le Comité note qu'une nouvelle disposition du Code pénal suisse (art. 260^{quinquies}, al. 3) prévoit une dérogation au principe de la poursuite en justice des auteurs d'actes terroristes. Cette disposition semble n'être conforme ni à l'article 6 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, ni aux dispositions du préambule ou de l'alinéa g) du paragraphe 3 de la résolution 1373 (2001). Le Comité souhaiterait savoir quelles mesures la Suisse entend prendre à cet égard.

- Genèse de l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS

L'article 260^{quinquies} CPS, que le Parlement a adopté le 21 mars 2003 et qui est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2003, définit explicitement l'infraction de financement du terrorisme. Cette norme complète notamment l'article 260^{ter} du CPS (organisation criminelle) en

érigeant en infraction à part entière le financement d'individus isolés ou de groupes peu structurés, qui pourront ainsi être sanctionnés même lorsque aucun acte terroriste n'a encore été commis ou tenté.

La proposition d'origine du gouvernement concernant le délit de financement du terrorisme ne contenait pas d'alinéa 3. Celui-ci a été rajouté a posteriori, au cours des débats parlementaires. Le Parlement craignait, en effet, que le nouveau délit de financement du terrorisme ne puisse être utilisé pour criminaliser le financement de mouvements de résistance poursuivant des buts légitimes, militant en faveur des droits humains et de la démocratie et s'engageant contre les dictatures et les régimes totalitaires. Toutefois, le Parlement était unanime à dire que tout but légitime ne justifie pas n'importe quel acte de violence.

Le gouvernement suisse estime que l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS n'est contraire ni à l'article 6 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, ni aux dispositions du préambule ou de l'alinéa g) du paragraphe 3 de la résolution 1373 (2001). L'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS ne justifie pas le financement d'actes terroristes. Son but est d'empêcher que le financement d'un acte puisse être qualifié de délit de terrorisme si cela permet de garantir, de manière proportionnée, les droits humains les plus élémentaires. En conséquence, l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS doit donc être interprété et appliqué en conformité avec les engagements de droit international de la Suisse.

- Champ d'application de l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS

L'article 260^{quinquies}, alinéa 3, du Code pénal suisse en vigueur a la teneur suivante :

« L'acte n'est pas considéré comme financement du terrorisme lorsqu'il vise à instaurer ou à rétablir un régime démocratique ou un État de droit, ou encore à permettre l'exercice des droits de l'homme ou la sauvegarde de ceux-ci. »

- a) Rapport entre l'acte de financement et l'acte auquel le financement est destiné

L'applicabilité de l'alinéa 3 a pour unique conséquence juridique que les actes visés par cette disposition ne peuvent pas être qualifiés de financement du terrorisme au sens de l'article 260^{quinquies} CPS. Si l'acte de financement proprement dit contrevient également à d'autres dispositions de la législation (p. ex. la loi sur le blanchiment d'argent ou la loi sur le matériel de guerre), celles-ci restent applicables. L'applicabilité de l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS ne préjuge pas non plus de l'appréciation du caractère justifié ou non de l'acte de violence accompli ou tenté qui est l'objet ou le but du financement puisque l'appréciation de cet acte en droit pénal suppose qu'il soit procédé à une nouvelle pesée entre les biens juridiques à protéger et les biens juridiques attaqués. L'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS porte uniquement sur la punissabilité de l'acte de financement.

- b) Rapport entre le délit de financement du terrorisme (article 260^{quinquies} CPS) et les autres délits prévus par le CPS

L'article 260^{quinquies} CPS complète une disposition déjà ancienne réprimant les organisations criminelles (article 260^{ter} CPS, www.admin.ch/ch/f/rs/311_0/a260ter.html). Si le financement est en faveur d'une organisation criminelle (catégorie dans laquelle entrent les organisations terroristes), la punissabilité s'apprécie en vertu de l'article 260^{ter} CPS, qui, contrairement à l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS ne contient pas de disposition d'exception. De plus, l'article

260^{quinquies} CPS ne s'applique pas si la preuve peut être apportée que le financement a servi à réaliser ou à tenter un acte de terrorisme concret. Dans ce cas, en effet, ce sont les dispositions correspondant aux actes commis qui s'appliquent (p. ex. assassinat, prise d'otages, délits en relation avec des explosifs, etc.). L'article 260^{quinquies} CPS est donc une disposition dont la seule fonction est de combler une lacune afin de pouvoir réprimer les cas où des terroristes individuels ou des groupes terroristes peu structurés bénéficient de soutiens financiers sans que se produise un acte terroriste.

c) Ratio legis de l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS

Le champ d'application de l'alinéa 3 est très étroit : cette disposition ne s'applique que si le financement est destiné à soutenir des actes visant à restaurer la démocratie et l'Etat de droit dans des Etats de non-droit soumis à des régimes tyranniques ou à permettre l'exercice de droits humains dans des Etats qui les dénie systématiquement. On pense, par exemple, aux actions de la Résistance française contre le régime nazi et ses collaborateurs pendant la deuxième guerre mondiale ou encore à la lutte contre l'apartheid sous l'ancien régime en Afrique du Sud. En d'autres termes, l'alinéa 3 ne s'applique pas aux financements soutenant des actes terroristes contre des civils, des institutions civiles ou les institutions et représentants d'Etats de droit démocratiques. Le recours à la violence n'est licite que dans les situations de légitime défense ou d'état d'urgence ou lorsque l'auteur de l'acte de violence défend des intérêts auxquels il convient d'accorder une importance supérieure à celle des intérêts bafoués.

Les dispositions suisses sont conformes à la déclaration 109/02¹ (figurant dans le document EU 11532/02 du 22.8.2002) proclamée par le Conseil de l'Union européenne en relation avec l'adoption de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte antiterroriste.

d) Revue des conditions présidant à l'application de l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS

On peut déduire de la notion de droits humains et des règles du droit international public relatives à la responsabilité des Etats que la résistance n'apparaît comme légitime que sous certaines conditions. Pour savoir si l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS s'applique à un cas de financement du terrorisme, il faut vérifier si les conditions suivantes sont remplies cumulativement :

- aa) Le financement visait à instaurer ou rétablir un régime démocratique ou un Etat de droit, ou encore à permettre l'exercice ou la sauvegarde de droits humains.** Cela suppose que l'Etat visé pratique ou tolère une politique de violation grave ou systématique des droits humains fondamentaux à l'encontre de l'ensemble ou de catégories importantes de sa population. Par

¹« Le Conseil déclare que la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme concerne les actes qui sont considérés par tous les Etats membres de l'Union européenne comme des infractions graves à leur législation pénale, commises par des individus dont les objectifs constituent une menace pour leurs sociétés démocratiques respectueuses de l'Etat de droit et pour la civilisation sur laquelle ces sociétés sont fondées. C'est dans ce sens qu'elle doit être entendue et on ne saurait, sur son fondement, faire valoir que le comportement de ceux qui ont agi dans le but de préserver ou de rétablir ces valeurs démocratiques, comme cela a notamment été le cas dans certains Etats membres durant la deuxième guerre mondiale, pourrait être aujourd'hui considéré comme ressortissant à des actes 'terroristes'. Elle ne peut pas non plus être prise comme fondement pour inculper de terrorisme des personnes exerçant leur droit fondamental d'exprimer leur opinion, même si elles commettent ce faisant des infractions. »

principe, la disposition d'exception de l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS ne s'applique pas aux Etats démocratiques.

bb) Le financement visait des représentants d'un régime de non-droit responsable des violations des droits humains visées sous le chiffre 1 pour les avoir ordonnées ou commises à l'intérieur de ses frontières. Cela signifie que le financement d'actes de violence contre des civils sans rapport avec le régime de non-droit exclut l'application de l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS.

cc) Le financement visait à empêcher une violation concrète des droits humains ou à renverser un régime ne respectant pas les droits humains dans un Etat déterminé. Cela signifie qu'il était de nature à instaurer ou rétablir la démocratie et l'Etat de droit ou à permettre l'exercice ou la sauvegarde de droits humains. Dans ce cas aussi, le financement d'actes de violence contre des civils sans rapport avec le régime de non-droit exclut l'application de l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS.

dd) Le financement était nécessaire pour instaurer ou rétablir un régime démocratique ou un Etat de droit, ou encore pour permettre l'exercice ou la sauvegarde de droits humains. Cela signifie qu'il n'y avait pas d'autre moyen moins violent pour atteindre ce but. Cela suppose que l'Etat où l'acte a été commis était dépourvu de processus démocratiques institutionnalisés de formation de la volonté ainsi que de formes de protection juridique contre les violations des droits humains visées sous le chiffre 1.

ee) Le financement visant à instaurer ou rétablir un régime démocratique ou un Etat de droit ou encore à permettre l'exercice ou la sauvegarde de droits humains n'était pas disproportionné par rapport aux biens juridiques auxquels il a été porté atteinte. Le principe de la proportionnalité est ancré dans le droit constitutionnel suisse. Il doit impérativement être mis en œuvre par les autorités d'application du droit pénal, même s'il ne figure pas expressément dans la loi. Cela concerne également l'application de l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS car cette disposition forme une exception à la norme de protection inscrite dans le premier alinéa. Cela signifie que les moyens employés doivent être proportionnels. Cette condition n'est pas remplie notamment lorsque l'acte financé a pour but de créer un danger public susceptible de blesser ou mettre en danger un nombre indéterminé de personnes ne faisant pas partie du régime de non-droit responsable des violations des droits humains visées sous le chiffre 1. Le financement d'actes de violence constituant des crimes contre l'humanité n'entre pas non plus dans le champ d'application de l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS. En ce qui concerne l'extradition, l'article 3, alinéa 2, lettre b, de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale établit clairement que l'allégation selon laquelle le délit revêt un caractère politique n'est pas recevable lorsque l'acte semble particulièrement répréhensible du fait que son auteur, à des fins d'extorsion ou de contrainte, a mis en danger ou menacé de mettre en danger la liberté, l'intégrité corporelle ou la vie de personnes, notamment par un détournement d'avion, une prise d'otages ou l'emploi de moyens d'extermination massifs.

- La jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS et à l'allégation du caractère politique du délit dans les cas d'extradition

La pratique établie du Tribunal fédéral suisse en matière d'extradition repose sur le principe selon lequel un délit commis dans le cadre d'une lutte politique pour le pouvoir étatique ne peut s'opposer à une extradition que si la violation des biens juridiques en cause est proportionnelle aux buts visés. De plus, les intérêts politiques poursuivis doivent être suffisamment importants et légitimes pour que l'acte paraisse au moins quelque peu compréhensible. On pense notamment à l'emploi de moyens illégaux contre des régimes dictatoriaux ou pratiquant des violations systématiques des droits humains. En règle générale, le caractère politique est dénié aux crimes graves avec violence, notamment les assassinats. Il peut cependant y avoir des exceptions dans les situations de guerre civile ouverte ou si le délit en cause (p. ex. l'assassinat d'un tyran) constitue le seul moyen praticable pour atteindre des buts humanitaires importants.

Dans sa jurisprudence récente, le Tribunal fédéral applique également ce raisonnement lorsqu'il détermine si la personne poursuivie est un terroriste présumé ou un combattant armé pour la liberté.

Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, les groupements terroristes très dangereux sont des organisations criminelles au sens de l'article 260^{1er} CPS. A contrario, les partis extrémistes, les groupements politiques d'opposition ainsi que les organisations qui luttent pour le pouvoir politique dans leur pays ou qui mènent un combat pour la liberté contre un régime dictatorial en recourant à des moyens adéquats (c.-à-d. non criminels) ne sont pas considérés comme des organisations criminelles.

Le Tribunal fédéral a étudié la question du terrorisme et de son financement dans plusieurs arrêts récents :

- Arrêt 1A.147/2004 du 13.09.2004 : se fondant sur l'article 260^{quinquies} CPS, le Tribunal fédéral déclare que l'entraide judiciaire contre un bailleur de fonds présumé d'Al-Qaida a été accordée aux Etats-Unis à bon droit.

- Arrêts 1S.3/2004 et 1S.4/2004 du 13.08.2004 : le Tribunal fédéral rejette la demande de remise en liberté d'une personne incarcérée en raison de relations présumées avec Al-Qaida.

- Arrêts 1A.80/2004 et 1A.116/2004 du 08.07.2004 : l'allégation du caractère politique du délit n'est pas recevable pour les crimes graves avec violence (notamment les assassinats). Il est possible de faire une exception uniquement lorsque le délit, par exemple l'assassinat d'un tyran, est le seul moyen praticable pour atteindre des buts humanitaires importants. Cette pratique s'applique également pour faire la distinction entre des terroristes présumés et des combattants armés au service d'une résistance politique.

- Arrêt 1A.194/2002 du 15.11.2002 : Al-Qaida est qualifiée d'organisation terroriste. Le Tribunal fédéral approuve l'accord d'une entraide judiciaire aux Etats-Unis pour cause de soutien financier présumé à Al-Qaida.

- Arrêt 1A.174/2002 du 21.10.2002 : l'ETA est qualifiée d'organisation terroriste utilisant des moyens criminels disproportionnés dans la lutte pour l'indépendance du Pays Basque.

- Arrêt 1A.159/2002 du 18.09.2002 : les Brigades rouges sont qualifiées d'organisation terroriste.

- Conclusions

Pour qu'un acte tombe sous le coup de l'article 260^{quinquies}, alinéa 3, CPS, il doit s'agir du financement d'une action de résistance contre un régime répressif et les moyens employés ou l'atteinte portée à des biens juridiques doivent être proportionnels au but recherché. Les attaques contre des civils ne constituent pas un moyen proportionné pour contribuer à l'instauration des droits humains et de la démocratie. Dans le même esprit, il faut partir du principe que des actes de violence perpétrés contre des représentants ou institutions d'un Etat ne sont pas un moyen licite. Ainsi, seul le financement d'actes menés dans des sociétés non démocratiques contre des représentants et institutions d'un régime de non-droit entrent dans le champ de la disposition d'exception de l'alinéa 3, pour autant qu'il s'agisse, là encore, du seul moyen proportionné auquel il soit possible de recourir pour contribuer à instaurer les droits humains et la démocratie.

La Suisse a tout intérêt à ce qu'aucun acte terroriste causant des dommages humains et matériels dévastateurs ne puisse être financé depuis son territoire. Elle ne veut pas non plus que les auteurs de tels actes puissent se réfugier sur son territoire de manière abusive. Il y a donc tout lieu de penser que l'alinéa 3 de l'article 260^{quinquies} CPS ne sera appliqué que très rarement et que, le cas échéant, il sera interprété de manière restrictive par les autorités de poursuite pénale et les tribunaux.

II. Protection du système financier

1.3 L'application effective du paragraphe 1 de la résolution exige que les établissements financiers et autres intermédiaires (par exemple avocats, notaires et comptables, lorsqu'ils se livrent à des activités de courtage, distinctes de la fourniture de conseils professionnels) soient juridiquement tenus de signaler toute transaction suspecte. Il semble ressortir du dernier rapport (S/2003/967, p. 6) que la Suisse ne prend pas en compte cet aspect (il n'existe aucune disposition à cet égard ni en ce qui concerne le secteur financier, ni en ce qui concerne les intermédiaires participant à des activités financières à titre professionnel). Le Comité souhaiterait savoir comment la Suisse entend se conformer aux obligations énoncées dans le paragraphe susmentionné ?

- Obligation de communiquer de tous les intermédiaires financiers

L'obligation légale de signaler sans délai les transactions financières suspectes au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (Bureau de communication), qui est inscrite à l'article 9, alinéa 1, de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA, www.admin.ch/ch/f/rs/955_0/a9.html), concerne par principe tous les intermédiaires financiers. L'intermédiaire financier qui sait ou qui présume, sur la base de soupçons fondés, qu'une transaction ou des valeurs patrimoniales impliquées dans une relation d'affaires ont un rapport avec une opération de blanchiment d'argent ou un autre délit réprimé par le Code pénal ou sont soumises au pouvoir de disposition d'une organisation criminelle doit en informer sans délai le bureau de communication. Les groupements terroristes sont des organisations criminelles ; ils sont donc couverts par ces dispositions. L'obligation de communiquer naît dès qu'il y a un soupçon fondé.

L'intermédiaire financier doit en outre bloquer immédiatement les valeurs patrimoniales qui lui sont confiées si elles ont un lien avec les informations communiquées et il doit maintenir ce blocage jusqu'à la réception d'une décision de l'autorité de poursuite pénale compétente, mais pas au-delà de cinq jours ouvrables. Pendant cette période, l'intermédiaire financier n'a pas le droit d'informer les personnes concernées ni les tiers de la communication qu'il a faite.

- Obligation de communiquer des avocats et des notaires

L'alinéa 2 de l'article 9 LBA exempte les avocats et les notaires de l'obligation de communiquer, mais uniquement dans la mesure où ils sont astreints au secret professionnel en vertu de l'article 321 CPS. Il découle de l'existence de cette exception que les avocats et les notaires qui agissent en qualité d'intermédiaires financiers sont soumis à l'obligation de communiquer car cette activité n'entre pas dans le champ de l'exception.

Pour déterminer si un avocat ou un notaire est assujéti ou non à l'obligation de communiquer pour une activité donnée, on peut se référer à la jurisprudence du Tribunal fédéral dans deux domaines, le secret professionnel des avocats et des notaires et, par analogie, le droit de refuser de témoigner. Les avocats et les notaires peuvent invoquer le droit de refuser de témoigner, mais uniquement en ce qui concerne les activités appartenant traditionnellement à leur profession. Cela signifie que l'obligation de communiquer s'applique aux affaires d'intermédiation financière que les avocats et les notaires traitent hors du cadre des activités propres à leur profession. La pratique a estimé que, puisque les activités d'intermédiation financière entrant dans le cadre des activités propres aux professions d'avocat et de notaire sont exonérées de l'obligation de communiquer, elles ne sont pas non plus soumises à la loi sur le blanchiment d'argent car le respect des autres obligations inscrites dans cette loi, en particulier le devoir de diligence, n'a de sens que si l'obligation de communiquer en cas de soupçon fondé de blanchiment doit elle aussi être respectée.

Par contre, dès lors qu'un avocat ou un notaire agit en qualité d'intermédiaire financier hors du cadre des activités propres à sa profession, c'est-à-dire au sens de l'article 2, alinéa 3, LBA, il est soumis à la loi sur le blanchiment d'argent et, à ce titre, doit respecter les obligations figurant dans ce texte de loi, y compris l'obligation de communiquer.

Il s'agit donc de déterminer quand un avocat ou un notaire est un intermédiaire financier au sens de l'article 2, alinéa 3, LBA.

- Champ d'application de la loi sur le blanchiment dans le secteur non bancaire

La loi sur le blanchiment s'applique aux intermédiaires financiers (art. 2, al. 1, LBA). Ainsi, les personnes qui sont des intermédiaires financiers au sens de la loi sont soumis aux devoirs figurant dans la loi sur le blanchiment, y compris l'obligation de communiquer inscrite à l'article 9, sauf si leur activité entre dans le champ, très étroit, de l'exception exposée plus haut.

Lorsque la loi sur le blanchiment a été adoptée par le Parlement en 1997, certains prestataires de services financiers étaient déjà soumis à des lois fédérales spéciales et à des autorités de surveillance spécifiques. Ces intermédiaires financiers, qui constituent ce que l'on appelle habituellement le secteur bancaire (ou le secteur des banques et des assurances), faisaient déjà l'objet de définitions et de réglementations suffisantes; le législateur a donc dû se borner à les citer à l'article 2, alinéa 2, LBA. Il s'agit des banques, des négociants en valeurs mobilières, des directions de fonds de placement et de certaines institutions d'assurance. Cet alinéa a été complété en 1998 pour ajouter les maisons de jeux.

L'article 2, alinéa 3, LBA avait pour but d'assujéti à la loi la partie non encore surveillée du secteur financier. Il s'agissait d'assurer l'égalité de traitement en matière de devoir de diligence relatif aux transactions financières entre le secteur régi par des lois spéciales et le secteur qui n'était encore ni réglementé, ni surveillé. Pour ce faire, le législateur a choisi d'englober dans le champ d'application de la loi le secteur financier au sens large.

C'est ainsi que la loi s'applique non seulement à des activités qui se prêtent particulièrement au blanchiment, mais aussi à des domaines du secteur financier dans lesquels le risque de blanchiment n'est pas manifeste. Le secteur visé par l'article 2, alinéa 3, LBA est communément appelé « secteur non bancaire ». Alors qu'il avait suffi de citer les domaines visés par l'article 2, alinéa 2, LBA, il a fallu, pour rédiger ce troisième alinéa, définir pour la première fois le secteur non bancaire. L'article 2, alinéa 3, se caractérise par le fait que l'assujettissement à la loi est conditionné non pas par l'appartenance à une branche, mais par l'exercice d'activités déterminées.

Pour formuler le champ d'application de la loi dans ce domaine, le législateur s'est appuyé à la fois sur le champ d'application de l'article 305^{ter} CPS (www.admin.ch/ch/f/rs/311_0/a305ter.html) qui fait un délit du manque de diligence dans les affaires financières, et sur la réglementation européenne en vigueur à l'époque. C'est ainsi qu'a été rédigée la première partie de l'alinéa 3, que l'on appelle communément la clause générale : « *Sont en outre réputées intermédiaires financiers les personnes qui, à titre professionnel, acceptent, gardent en dépôt ou aident à placer ou à transférer des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers.* » La deuxième partie de l'alinéa est constituée d'une liste non exhaustive d'activités appartenant à ce secteur aux yeux du législateur. Cette liste sert de base à l'interprétation de la première partie de l'alinéa, qui est formulée de manière très générale. Dans cette interprétation, il faut tenir compte du fait que seules les activités relevant du secteur financier sont soumises à la loi, comme l'indique son titre². On peut lire dans le message du Conseil fédéral relatif à la loi sur le blanchiment que le législateur a formulé l'article 2, alinéa 3, LBA en pensant aux activités des institutions et personnes suivantes : gestionnaires de fortune ; bureaux de change ; organismes de crédit ; institutions pratiquant le négoce de devises et de billets de banque ; avocats, notaires et fiduciaires agissant en qualité d'intermédiaires financiers ; la Poste, qui traite une partie importante du trafic des paiements quotidien ; les Chemins de fer fédéraux et les entreprises de transport concessionnaires dans la mesure où elles assurent des services financiers, notamment des opérations de change³. La répartition par activités du secteur non bancaire à l'heure actuelle corrobore les hypothèses du législateur. Les quelques 6200 intermédiaires financiers autorisés ou affiliés dans ce secteur exercent essentiellement l'une des activités suivantes : gestionnaires de fortune (43%), fiduciaires (29%), avocats et notaires (20%), bureaux de change (2%), personnes effectuant des transferts de fonds (3%), distributeurs de fonds de placement (7%), autres (4%)⁴.

Si le législateur a choisi de formuler l'article 2, alinéa 3, LBA en termes nécessitant une interprétation, c'est en raison de l'absence d'expérience en matière de réglementation du secteur non bancaire. L'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (Autorité de contrôle) est l'autorité de surveillance du secteur non bancaire créée par la loi sur le blanchiment ; à ce titre, elle est seule compétente pour procéder à cette interprétation, sous réserve – bien entendu – de la jurisprudence des instances de recours.

L'Autorité de contrôle a progressivement clarifié le champ d'application de la loi sur le blanchiment dans le secteur non bancaire, à travers des décisions d'interprétation de portée générale afférentes aux différents domaines d'activité concernés. Ces décisions ont été publiées au fur et à mesure sur le site Web de l'Autorité de contrôle (www.gwg.admin.ch/f/index.htm). Elles ont ainsi été rendues accessibles à un large

² Le titre complet de la loi est : « Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier ».

³ Message du 17 juin 1996 relatif à la loi fédérale concernant la lutte contre le blanchissage d'argent dans le secteur financier, FF 1996 III 1073.

⁴ Certains intermédiaires financiers exerçant plusieurs de ces activités, le total dépasse 100%.

public, ce qui garantit la sécurité du droit dans ce domaine. Enfin, ces vingt décisions et plus ont été remplacées par une publication consolidée et systématisée délimitant le champ d'application de la loi sur le blanchiment sur le plan des personnes et sur le plan territorial⁵. Dans un chapitre consacré aux questions spéciales, cette publication analyse explicitement l'assujettissement des activités des avocats et des notaires, expliquant à l'aide d'exemples quelles sont les activités qui font partie du domaine d'activité propre à leur profession et quelles sont celles qui n'en font pas partie.

- Le caractère professionnel selon l'article 2, alinéa 3, LBA

Dans un premier temps, l'Autorité de contrôle s'est employée à concrétiser la notion de caractère professionnel selon la clause générale de l'article 2, alinéa 3, LBA. Le message relatif à la loi sur le blanchiment permet uniquement de dire que le champ d'application de la loi ne doit pas être limité aux activités lucratives exercées à titre principal, mais qu'il doit aussi englober les activités lucratives exercées à titre accessoire⁶. L'Autorité de contrôle a élaboré des règles permettant de déterminer quand une activité atteint l'intensité voulue pour être qualifiée de professionnelle ; elles sont énoncées dans l'ordonnance du 20 août 2002 concernant l'activité d'intermédiaire financier dans le secteur non bancaire exercée à titre professionnel⁷.

Une personne est réputée exercer à titre professionnel une activité assujettie à la LBA si le produit brut de l'activité est supérieur à 20 000 francs par an, si elle entretient des relations d'affaires durables avec plus de dix cocontractants durant une année civile, si elle a un pouvoir de disposition sur des valeurs patrimoniales appartenant à des tiers dont le montant dépasse 5 millions de francs ou encore si elle effectue des transactions dont le volume total dépasse deux millions de francs durant une année civile. Ces critères ne sont pas cumulatifs. Autrement dit, il suffit qu'un seul de ces critères soit rempli pour que l'activité soit considérée comme ayant un caractère professionnel et, donc, qu'elle soit assujettie à la loi sur le blanchiment. Un intermédiaire exerçant des activités qui remplissent un ou plusieurs critères de professionnalisme est tenu de s'affilier à un organisme d'autorégulation (OAR) et respecter l'obligation de communiquer⁸.

Le CCT semble remettre en cause les obligations de diligence d'une partie des intermédiaires financiers (avocats, notaires, comptables) en ce qui concerne notamment leur devoir de communiquer au FIU les soupçons de blanchiment ou de financement du terrorisme.

Le MROS est en mesure de fournir une statistique précise des communications émanant de ces intermédiaires financiers pour la période 2001-2004 :

⁵ Dina Balleyguier, Le champ d'application personnel et territorial de la loi sur le blanchiment d'argent dans le secteur non financier, www.gwg.admin.ch/f/publika/pdf/34481.pdf

⁶ « Toutefois, il ne s'agit bien entendu pas [de] soumettre [à la loi] n'importe quelle personne exerçant occasionnellement pareille activité. Seules les personnes qui font métier de ces activités, que ce soit à titre principal ou à titre accessoire, doivent tomber sous le coup de la loi sur le blanchissage. » Message, op. cit., p.1073.

⁷ OAP-LBA, RS 955.20, www.admin.ch/ch/f/rs/c955_20.html

⁸ Pour travailler dans la légalité, les intermédiaires financiers visés à l'article 2, alinéa 3, LBA peuvent soit s'affilier à un organisme d'autorégulation (OAR) reconnu et surveillé par l'Autorité de contrôle, qui sera alors leur seule instance de surveillance, soit demander à l'autorité de contrôle l'autorisation d'exercer leur activité et se soumettre à sa surveillance directe. En vertu de l'article 14, alinéa 2, LBA, les avocats et les notaires agissant en qualité d'intermédiaires financiers ne peuvent pas se soumettre directement à l'Autorité de contrôle, mais doivent s'affilier à un OAR.

	Avocats / notaires	Comptables	Nombre total de communications
2001	9	33	417
2002	12	42	653
2003	9	48	863
2004	10	36	821

Les chiffres indiqués ci-dessus témoignent d'une participation effective de ces intermédiaires financiers à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

- Conséquences d'une violation des normes sur la lutte contre le blanchiment

Les mesures prises à l'encontre des intermédiaires financiers en cas de violation de leurs obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment sont de différentes natures : pénales, administratives et disciplinaires.

1. Mesures pénales

L'art. 305^{bis} du Code pénal suisse (CPS, www.admin.ch/ch/f/rs/311_0/a305bis.html) punit de l'emprisonnement ou de l'amende celui qui aura commis un acte propre à entraver l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales dont il savait ou devait présumer qu'elles provenaient d'un crime. Dans les cas graves, la peine sera la réclusion pour cinq ans au plus ou l'emprisonnement. La peine privative de liberté sera cumulée avec une amende d'un million de francs au plus.

Cette disposition s'applique à toute personne qui procède au blanchiment d'argent. Toutefois, si le blanchiment a été effectué au sein d'une entreprise et si l'enquête pénale n'a pas été en mesure de déterminer qui a commis le délit, l'entreprise pourra être punie à la place de la personne physique concernée. En effet, au sens de l'art. 100^{quater} CPS (www.admin.ch/ch/f/rs/311_0/a100quater.html), un crime ou un délit commis au sein d'une entreprise dans l'exercice d'activités commerciales conformes à ses buts est imputé à l'entreprise s'il ne peut être imputé à aucune personne physique déterminée en raison du manque d'organisation de l'entreprise. Dans ce cas, l'entreprise est punie d'une amende de cinq millions de francs au plus.

Au-delà de l'art. 305^{bis} CPS, la législation suisse a prévu un état de fait qui s'applique directement aux intermédiaires financiers : l'art. 305^{ter} CPS. Selon cette disposition (www.admin.ch/ch/f/rs/311_0/a305ter.html), celui qui, dans l'exercice de sa profession, aura accepté, gardé en dépôt ou aidé à placer ou à transférer des valeurs patrimoniales appartenant à un tiers et qui aura omis de vérifier l'identité de l'ayant droit économique avec la vigilance que requièrent les circonstances, sera puni de l'emprisonnement pour une année au plus, des arrêts ou de l'amende.

2. Mesures administratives

Les mesures administratives prises à l'encontre d'un intermédiaire financier dépendent de la catégorie à laquelle il appartient. En effet, les intermédiaires financiers sont soumis en Suisse à différentes autorités de surveillance. En cas d'infraction aux obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, celles-ci appliquent leurs lois spécifiques pour sanctionner l'intermédiaire financier fautif. La pratique des différentes autorités de surveillance est la suivante :

a) Mesures prises par la Commission fédérale des banques

La Commission fédérale des banques (CFB) est l'autorité responsable de la surveillance des banques, des bourses, des négociants en valeurs mobilières et des fonds de placement.

Les obligations incombant aux banques en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme – par exemple les mesures organisationnelles, les devoirs de diligence accrus, les systèmes de surveillance des transactions, etc. – sont réglées explicitement dans l'Ordonnance en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (OBA-CFB; www.admin.ch/ch/f/rs/c955_022.html).

Bien loin de considérer la violation des obligations de diligence imposées par l'OBA-CFB comme une peccadille, la CFB estime au contraire que leur respect est essentiel, notamment du point de vue de la sauvegarde de la confiance et de la réputation. Pour elle, tout manquement à ces devoirs de diligence relève clairement de sa surveillance et justifie, le cas échéant, le recours à des moyens coercitifs.

Par conséquent, la CFB poursuit résolument les infractions graves aux devoirs de diligence, soit en conduisant elle-même une procédure (on application de son ordonnance sur le blanchiment d'argent), soit en dénonçant l'affaire aux organes de poursuite compétents au titre de la justice pénale ou de la convention de diligence des banques.

La CFB peut prendre trois types de mesures contre un intermédiaire financier soumis à sa surveillance qui a violé ses devoirs de diligence :

- Toute banque qui refuse de se conformer à l'injonction reçue ou qui présente des défaillances persistantes ou réitérées en matière d'organisation s'expose au retrait de son autorisation d'exercer (art. 23^{quinquies} loi sur les banques, www.admin.ch/ch/f/rs/952_0/a23quinquies.html).
- Lorsque la CFB constate des défaillances d'ordre organisationnel, elle enjoint l'établissement concerné, au besoin par voie de décision, d'y remédier rapidement et efficacement. Elle ordonne donc une révision extraordinaire de l'établissement (art. 23^{quater} loi sur les banques, www.admin.ch/ch/f/rs/952_0/a23quater.html).
- Aux termes de la loi sur les bourses et de la loi sur les banques, le conseil d'administration et les personnes occupant une position dirigeante au sein des banques et des négociants en valeurs mobilières doivent présenter "toutes les garanties d'une activité irréprochable". S'il est établi qu'ils sont responsables de manquements graves aux obligations de diligence ou de défaillances organisationnelles dans la lutte contre le blanchiment d'argent (entre autres l'identification du cocontractant et l'identification de l'ayant droit économique, art. 14 al. 2 OBA-CFB), ils s'exposent à une décision de la CFB leur interdisant d'exercer leur activité pour une période donnée, que ce soit à leur poste actuel ou dans une position comparable au sein de tout autre établissement également soumis à la surveillance de la CFB (art. 3 al. 2 lit. c loi sur les banques, www.admin.ch/ch/f/rs/952_0/a3.html).

La pratique constante de la CFB dans ce domaine a mis en lumière qu'en Suisse les manquements en matière de lutte contre le blanchiment et la corruption sont sévèrement sanctionnés. Il peut être fait référence notamment

aux décisions de la CFB dans l'affaire Abacha (Bulletin CFB 45, page 15 ss) ainsi que dans l'affaire Montesinos (Bulletin CFB 40, page 123 ss). Ces décisions sont publiées sur le site internet de la CFB à l'adresse suivante : www.ebk.ch/f/publik/bulletin/index.html

b) Mesures prises par l'Office fédéral des assurances privées

L'Office fédéral des assurances privées (OFAP) surveille les activités de toutes les entreprises d'assurance en Suisse, notamment celles des compagnies d'assurance-vie, de façon dite « matérielle » ce qui signifie qu'il a toute compétence de vérification et de contrôle ainsi que toutes mesures à sa disposition. La lutte contre le blanchiment d'argent est l'un des buts de cette surveillance. Parmi les activités de surveillance de l'Office, les contrôles auprès des assureurs jouent un rôle essentiel dans l'exécution de la loi sur le blanchiment d'argent. La lutte contre le blanchiment est ainsi un objet de vérification lors de tout contrôle.

L'OFAP a spécifié et défini dans son ordonnance sur la lutte contre le blanchiment d'argent (OBA ; www.bk.admin.ch/ch/fr/rs/c955_032.html) les obligations de la loi sur le blanchiment d'argent telles qu'elles doivent être remplies par les institutions d'assurance. Cette ordonnance énonce les mesures qui sont à la disposition de l'OFAP pour remplir ses fonctions. En cas d'infraction aux prescriptions de l'ordonnance, l'OFAP peut prendre des mesures visant à la restauration d'un état conforme à la loi sur le blanchiment d'argent, à moins qu'il ne prenne une des multiples mesures qui sont à sa disposition en vertu de la loi sur la surveillance des assurances, soit la restriction de la liberté de gestion, l'ouverture d'une enquête spécifique, la révocation d'employés ou de dirigeants de tout niveau de la compagnie d'assurance ou la prononciation d'une amende selon la loi sur le blanchiment ou, à la rigueur, le retrait de l'autorisation d'exploiter des affaires d'assurance, si l'entreprise transgresse gravement ou de façon répétée les obligations imposées par la loi sur le blanchiment d'argent.

A part la surveillance directe auprès des compagnies d'assurance, l'OFAP exerce aussi une surveillance sur l'organisme d'autorégulation de l'Association Suisse des assureurs (OAR-ASA ; www.svv.ch/index.cfm?id=638) qu'il a autorisé et dont il a approuvé les statuts et le règlement. En vertu de la loi sur le blanchiment d'argent, il est chargé de vérifier si les institutions d'assurance, affiliées ou non à l'OAR-ASA, respectent les obligations qui découlent de la loi, c'est-à-dire les obligations de diligence et les obligations en cas de soupçon de blanchiment d'argent, et si, par conséquent, l'OAR-ASA accomplit ses tâches. Il veille également à ce que l'OAR-ASA fasse appliquer son règlement par les compagnies d'assurance. Si l'OAR-ASA enfreint les prescriptions prévues par la loi, l'ordonnance ou le règlement, l'OFAP peut, dans un cas d'extrême gravité, lui retirer sa reconnaissance.

c) Mesures de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent

L'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment (l'Autorité de contrôle) est l'autorité de surveillance du secteur non bancaire. Elle autorise et surveille les intermédiaires de ce secteur qui choisissent de se soumettre à sa surveillance directe. En plus elle reconnaît et surveille les organismes d'autorégulations (OAR) auxquelles les intermédiaires de ce secteur peuvent s'affilier comme alternative à la soumission directe à l'Autorité de contrôle. La

surveillance exercée par l'Autorité de contrôle ne porte que sur le respect des obligations fixées dans la loi sur le blanchiment d'argent.

Les obligations incombant aux intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle (IFDS) – par exemple les mesures organisationnelles, les devoirs de diligence accrus, les systèmes de surveillance des transactions, etc. – sont réglées explicitement dans l'Ordonnance en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (OBA-CFB; www.admin.ch/ch/fr/rs/c955_16.html).

Lorsque l'Autorité de contrôle apprend qu'un intermédiaire financier qui lui est directement soumis a violé la LBA, l'Autorité de contrôle prend les mesures nécessaires au rétablissement de la légalité, en veillant toutefois à respecter le principe de proportionnalité. La LBA donne deux exemples de telles mesures, qui sont les plus sévères envisageables (art. 20 LBA). Ainsi, en cas de refus d'un IFDS d'obtempérer à une décision exécutoire, l'Autorité de contrôle peut publier celle-ci dans la Feuille officielle suisse du commerce ou la porter d'une autre manière à la connaissance du public, à condition d'en avoir préalablement menacé l'intéressé. Elle peut aussi retirer à l'IFDS l'autorisation d'exercer son activité. Ce sera le cas lorsque l'IFDS ou des personnes chargées de l'administration ou de la direction de ses affaires ne remplissent plus les conditions requises ou violent gravement ou de façon répétée leurs obligations légales. De plus, en règle générale, si l'IFDS ainsi sanctionné exerce l'intermédiation financière à titre d'activité principale, soit en tant que personne morale soit en tant que société de personnes, l'Autorité de contrôle ordonne aussi sa dissolution. Si l'IFDS en question a une raison individuelle, l'Autorité de contrôle ordonne sa radiation du registre du commerce, afin de lui faire cesser toute activité. Outre le retrait de l'autorisation, l'Autorité de contrôle peut ordonner toutes les mesures dont disposent les autorités de surveillance instituées par des lois spéciales.

Ainsi, l'Autorité de contrôle prend des mesures propres au rétablissement de la légalité à l'égard d'intermédiaires financiers, soit sous la forme de courriers invitant l'intermédiaire financier à remédier aux manquements relevés dans les cas de peu de gravité, soit sous la forme d'une décision formelle notifiée à l'intermédiaire financier en présence de violations plus importantes des obligations découlant de la LBA. Outre le retrait de l'autorisation d'exercer évoqué ci-dessus, qui est la mesure la plus grave que l'Autorité de contrôle puisse prononcer, on peut citer les exemples de sanctions suivants : blâme, injonction d'apporter des modifications à l'organisation interne ou de nommer une personne externe à la société chargée des contrôles internes, précision des modalités d'intervention de la personne chargée des contrôles internes, fixation de délais pour remédier aux manquements relatifs à la mise en œuvre des obligations de diligence ou pour soumettre à l'approbation de l'Autorité de contrôle des directives internes et enfin exécution de révisions extraordinaires afin de contrôler la bonne et complète exécution des mesures ordonnées.

Par ailleurs, l'Autorité de contrôle peut prononcer des décisions assorties d'une menace d'amende pénale au sens de l'art. 38 LBA (www.admin.ch/ch/fr/rs/955_0/a38.html) pour insoumission.

L'Autorité de contrôle n'est pas habilitée à prononcer des peines relevant du droit pénal administratif (p. ex. une amende). Elle peut rendre des décisions et, si nécessaire, les signifier sous la menace de l'amende prévue à l'art. 38 LBA pour insoumission. Si un IFDS exerce son activité sans autorisation, s'il viole

l'obligation de communiquer ou s'il ne se soumet pas à une décision (art. 36 à 38 LBA), l'Autorité de contrôle peut déposer une plainte pénale auprès du Département fédéral des finances, chargé de la poursuite et du jugement.

d) Mesures prises par la Commission fédérale des maisons de jeu

La Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) est l'autorité de surveillance qui veille au respect par les maisons de jeu de leurs obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (art. 48 de la Loi sur les maisons de jeu, LMJ, www.admin.ch/ch/f/rs/935_52/a48.html).

Les obligations de diligence qui incombent aux maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment sont concrétisées dans l'Ordonnance de la CFMJ concernant la lutte contre le blanchiment d'argent du 28 février 2000 (OCFMJ-LBA, www.admin.ch/ch/f/rs/c955_021.html).

Pour remplir son mandat, la CFMJ peut exiger des maisons de jeu, des entreprises de fabrication ou de commerce d'installations de jeu et des organes de révision de ces établissements tous les renseignements et documents nécessaires. Elle a également la possibilité de mandater des experts, de confier des mandats spéciaux à l'organe de révision et d'instaurer des liaisons en ligne permettant le contrôle des installations informatiques des maisons de jeu (art. 48, alinéa 3, LMJ).

En cas d'infractions à la LMJ ou d'irrégularités, la CFMJ ordonne les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal ou à la suppression de l'irrégularité. Elle peut prendre des mesures provisionnelles, notamment suspendre la concession. Si la situation l'exige, la CFMJ peut intervenir dans l'exploitation d'une maison de jeu. De plus, si une décision exécutoire n'est pas respectée en dépit d'une mise en demeure, la CFMJ peut exécuter d'office, aux frais de la maison de jeu, les mesures qu'elle avait prescrites et publier le refus de la maison de jeu de se soumettre à la décision (art. 50 LMJ).

La LMJ permet en outre d'infliger aux maisons de jeu des sanctions administratives. Ainsi, le titulaire de la concession d'exploitation qui a contrevenu à son profit à la concession ou à une décision de la CFMJ est tenu au paiement d'un montant pouvant aller jusqu'au triple du gain réalisé du fait de cette violation. Si aucun gain n'a été réalisé ou que le gain ne peut être calculé ou évalué, le montant à payer peut aller jusqu'à 20% du produit brut des jeux réalisés au cours du dernier exercice (art. 51 LMJ).

Dans le cas de violations graves ou répétées, la procédure peut aboutir au retrait définitif de la concession (art. 19 LMJ). La CFMJ peut notamment retirer la concession si la maison de jeu a commis ou toléré que soient commis des opérations de blanchiment d'argent au sens de la LBA ou si la maison de jeu n'a pas observé les obligations de diligence en matière de blanchiment d'argent (art. 20 OLMJ, www.admin.ch/ch/f/rs/935_521/a20.html).

La LMJ prévoit, outre des sanctions administratives, des sanctions pénales (art. 55 et 56 LMJ). Ainsi, celui qui intentionnellement aura manqué aux devoirs de diligence prévus par la LMJ en matière de blanchiment d'argent est passible d'une peine d'emprisonnement de un an au plus ou d'une amende de 1 million de francs au plus. Dans des cas graves la peine prévue est la réclusion pendant 5 ans au plus ou l'emprisonnement pendant un an au moins.

3. Mesures d'autoréglementation

Les intermédiaires financiers sont également soumis à la surveillance de différents organismes (Organisme d'Auto-Régulation, OAR) en ce qui concerne l'autoréglementation.

a) Les banques

Pour les banques, la procédure formelle de vérification de l'identité du cocontractant et d'identification de l'ayant droit économique est réglée par la Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB, www.swissbanking.org/fr/1116_f.pdf), édictée par l'Association suisse des banquiers (ASB). La dernière version de cette norme d'autoréglementation (dite CDB 03) est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2003. Elle a été déclarée obligatoire par la CFB selon l'art. 14 de l'OBA-CFB.

Le non-respect de ces dispositions peut conduire à une condamnation par la Commission de surveillance CDB instituée par l'ASB (amende jusqu'à 10 millions de francs). En ce qui concerne les procédures de la Commission de surveillance CDB, il peut être constaté que leur efficacité est démontrée dans la mesure où elles sont menées de manière rapide, stricte et aboutissent à une amende parfois très élevée.

b) Les assurances privées

La plupart des compagnies d'assurance-vie se sont affiliées à l'organisme d'autorégulation de l'Association Suisse des assureurs (OAR-ASA ; www.svv.ch/index.cfm?id=638) qui surveille en premier lieu les mesures anti-blanchiment prises par ses membres. Pour ce faire, l'OAR-ASA coopère étroitement avec les services spécifiques internes des compagnies d'assurance, avec leurs services de contrôles internes aussi bien qu'externes et avec les commissions techniques établies pour garantir le bon fonctionnement du mécanisme anti-blanchiment.

L'OAR-ASA a établi dans son règlement tout un système de contrôles et de sanctions. Si une compagnie manque à ses obligations, la Direction de l'OAR-ASA peut décider de sanctions allant de l'avertissement au paiement d'une amende de 1 million de francs au maximum.

c) Les autres intermédiaires financiers

Comme évoqué plus haut, les intermédiaires financiers au sens de l'article 2, alinéa 3, LBA (www.admin.ch/ch/fr/rs/955_0/a2.html) doivent obtenir l'autorisation d'exercer de la part de l'Autorité de contrôle ou adhérer à un OAR reconnu par elle. Les OAR doivent veiller à ce que les intermédiaires financiers qui leur sont affiliés respectent les obligations figurant dans la LBA (art. 24, al. 1, lit. b, LBA). Ils sont tenus d'édicter un règlement, qui précise en particulier les obligations de diligence (art. 25 LBA). Le règlement doit également indiquer comment l'OAR contrôle le respect des obligations inscrites dans la LBA et quelles sont les sanctions prévues en cas de violation de ces obligations. Les règlements des OAR prévoient généralement les catégories de sanctions suivantes :

- injonction ;
- blâme ou avertissement ;
- peines pécuniaires ;
- exclusion.

Les règlements édictés par les OAR doivent être approuvés par l'Autorité de contrôle (art. 18, al. 1, lit. c, LBA).

Si un intermédiaire financier est exclu d'un OAR, il tombe sous la surveillance directe de l'Autorité de contrôle, l'article 28, alinéa 2, LBA s'appliquant par analogie (cf. chiffre 2.c plus haut). Pour poursuivre son activité, il doit obtenir l'autorisation de l'Autorité de contrôle, sauf s'il adhère à un autre OAR dans les deux mois.

d) Les maisons de jeu

La CFMJ peut collaborer avec un organisme d'autorégulation (OAR) dans la mesure où celui-ci dispose d'un règlement et veille consciencieusement à ce que les maisons de jeu qui lui sont affiliées observent les obligations de diligence imposées par la LBA et son ordonnance d'application (art. 21 OCFMJ-LBA).

4. Conclusions

Les mesures prises à l'encontre des intermédiaires financiers sont très exhaustives. On passe des mesures d'autorégulation, qui sont caractérisées par leur rapidité, aux mesures pénales, qui peuvent avoir des conséquences personnelles, en passant par celles administratives, qui peuvent être très lourdes, notamment avec le retrait de l'autorisation et la liquidation de la société. Les différents ordres (administratif, judiciaire ou d'autorégulation) coexistant de manière parallèle, plusieurs procédures peuvent être menées de front.

III. Effectivité du mécanisme de répression du terrorisme

1.4 Aux fins d'une stratégie effective de lutte contre le terrorisme, l'alinéa b) du paragraphe 2 de la résolution exige, notamment, que les Etats prennent les mesures voulues pour empêcher que des actes de terrorisme ne soient commis. A cet égard, veuillez donner un aperçu de toute mesure spéciale prise par la Suisse pour empêcher la commission d'actes de terrorisme et axée sur les domaines suivants :

- *Enquêtes et poursuites pénales ;*
- *Liens entre le terrorisme et d'autres activités criminelles ;*
- *Protection matérielle des cibles potentielles d'actes terroristes ;*
- *Prévision et analyse stratégique des menaces nouvelles.*

Les enquêtes conduites par le Ministère public de la Confédération, puis dans une deuxième phase par l'Office des juges d'instruction fédéraux, ont mis en évidence que les activités de soutien à une organisation criminelle, en l'espèce organisation terroriste, sont souvent liées à d'autres activités criminelles, telles la confection de faux documents d'identité.

La Suisse n'a pas pris de mesures spéciales au sens de la question posée pour lutter contre la commission d'actes de terrorisme. Elle a cependant, à chaque fois que les circonstances le permettaient, ouvert une enquête de police judiciaire afin d'établir les faits.

Divers facteurs politiques, économiques et sociaux ont provoqué une augmentation des actes de violence ces dernières années. Pour assurer la protection des représentations diplomatiques conformément aux obligations découlant du droit international, une organisation de surveillance intégrée à la police locale a été mise sur pied à Genève et à Berne.

Au lendemain des événements du 11 septembre 2001 et suite aux interventions américaines en Afghanistan et en Irak, le risque pour la sécurité des représentations diplomatiques de pays comme les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et d'autres a augmenté en Suisse. Comme les moyens policiers existants sont insuffisants pour assurer les dispositions de sécurité nécessaires, le Conseil fédéral et le Parlement fédéral ont approuvé l'octroi d'un soutien militaire aux autorités civiles jusqu'en 2006.

Compte tenu de la situation en matière de sécurité aux frontières nationales et de sa possible évolution, le corps des gardes-frontières a lui aussi été renforcé par des militaires.

Le 5 décembre 2003, le Conseil fédéral a prolongé jusqu'au 31 décembre 2005 deux mesures temporaires de lutte contre le terrorisme : l'ordonnance interdisant le groupe Al Qaïda et les organisations apparentées ainsi que l'ordonnance sur le devoir de renseignement et le droit de communication. L'interdiction frappe non seulement toutes les activités conduites par l'organisation elle-même, mais aussi tous les actes servant à la soutenir (propagande, etc.).

Créé le 1^{er} janvier 2004, la Division « Financement du terrorisme » de la Police judiciaire fédérale se consacre exclusivement à la lutte contre ce phénomène.

Dans le cadre de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI, www.admin.ch/ch/f/rs/c120.html), l'Office fédéral de la police assure une surveillance des milieux islamistes violents en Suisse, entre autres. Lorsqu'il y a des indices concrets d'agissements réprimés par le Code pénal, une poursuite pénale est engagée, notamment pour appartenance à une organisation criminelle. Les données personnelles sont traitées au cas par cas, conformément à la législation applicable. La Confédération ne tient pas de liste de personnes suspectes qui permettrait d'avoir une vue d'ensemble et de maintenir des statistiques à jour.

La Suisse participe activement au « Club de Berne », qui réunit de manière informelle les directeurs des services européens de sécurité et de renseignements depuis de nombreuses années. Elle y est représentée par le chef du Service d'analyse et de prévention (SAP) de la Police fédérale. Ce groupe repose sur des accords informels et sur les législations nationales applicables. C'est un outil de coopération internationale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, l'espionnage, l'extrémisme violent et la prolifération. Depuis novembre 2001, sous l'impulsion des ministres de l'UE, les chefs de la lutte contre le terrorisme international se réunissent 4 fois par année pour procéder à une évaluation des risques. Ces rencontres ont lieu dans le cadre du Groupement antiterroriste (GAT), au sein duquel le SAP représente la Suisse en tant que membre à part entière.

Des fonctionnaires de police armés sont présents dans les avions suisses en qualité d'accompagnateurs de sécurité. Ils ont pour mission de pratiquer les contrôles de sécurité sur les passagers et d'assurer une protection contre les délits qui pourraient être commis à bord d'avions suisses effectuant des liaisons internationales. Ils sont appuyés, dans les aéroports étrangers critiques ayant des normes de sécurité insuffisantes, par des fonctionnaires de sécurité non armés présents au sol. Les dispositifs d'engagement, qui sont élaborés en fonction de l'état des dangers au moment considéré, sont adaptés si nécessaire. De plus la stratégie d'engagement des personnels de sécurité qui repose sur l'état des menaces au moment considéré est revue de manière régulière.

Les aéroports suisses remplissent les exigences de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI) en matière de sûreté, comprenant les mesures d'inspection/filtrage ou de protection physique contre les attaques terroristes potentielles (périmètre de sécurité).

Dans le cadre de l'accord bilatéral sur le transport aérien conclu avec l'UE, la Suisse s'est engagée à se conformer en particulier au règlement n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil sur la sûreté de l'aviation civile, qui prévoit un concept global de mesures de sûreté, y compris des contrôles d'accès stricts, notamment un contrôle à 100% du personnel des aéroports ayant accès aux secteurs sensibles sur le plan de la sécurité.

1.5 La Suisse a-t-elle éprouvé des difficultés dans l'application de la loi et/ou en matière de renseignement dans les domaines énumérés ci-dessus ? Dans l'affirmative, veuillez décrire brièvement ces difficultés. Il serait en outre utile au Comité de disposer d'informations sur les activités récemment menées à bien dans ces mêmes domaines. Il n'est pas attendu des Etats qu'ils divulguent, en donnant de tels exemples, des informations concernant des enquêtes ou des procédures judiciaires en cours, si cela devait compromettre le bon déroulement de celles-ci.

En sa qualité d'autorité de poursuite judiciaire, le Ministère public de la Confédération n'a pas éprouvé de difficultés particulières dans l'application de la loi (art. 260^{er} CPS).

Plusieurs interventions parlementaires ont été déposées au lendemain des attentats du 11 septembre 2001. Elles demandent entre autres un renforcement du rôle des organes chargés d'assurer la protection de l'Etat ainsi qu'une adaptation de leur moyens et de leurs instruments.

Le Conseil fédéral a donc chargé le DFJP (Département fédéral de justice et police), en novembre 2001, de lui présenter un rapport et des propositions sur les mesures qui pourraient être prises pour améliorer la lutte contre le terrorisme. C'est ainsi qu'il a approuvé, en juin 2002, le rapport intitulé « Analyse de la situation et des menaces pour la Suisse à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001 » ; il a décidé de répartir les travaux législatifs à entreprendre dans deux paquets, le deuxième étant consacré au terrorisme et à l'extrémisme.

Le Conseil fédéral a pris connaissance des premières réflexions sur ce sujet en octobre 2004. Il a chargé le DFJP de lui présenter un projet de consultation. Ces travaux législatifs figurent en tête de la liste des priorités du Département en 2005.

Les lacunes constatées dans le domaine des renseignements intérieurs, qui vont être comblées, concernent avant tout la recherche et le traitement des informations. A cet égard, les points ci-dessous sont particulièrement importants.

Les menaces que font peser le terrorisme, l'extrémisme violent, l'espionnage et la prolifération des armes de destruction massive peuvent, en principe, justifier que l'on recherche des informations par des moyens portant gravement atteinte aux droits fondamentaux. C'est par exemple le cas lors des activités terroristes sont de nature à menacer, directement ou indirectement, la vie ou l'intégrité physique de personnes en Suisse ou à l'étranger.

Le rapport demande que les nouveaux moyens mis en place pour rechercher des informations soient associés à des mécanismes de contrôle adéquats. Leur définition concrète constituera un point essentiel de la révision législative. Plusieurs modèles de contrôle et de surveillance sont en cours d'évaluation pour trouver une solution équilibrée.

Enfin, différentes mesures concrètes sont envisagées pour combler les lacunes évoquées. Des analyses sont en cours pour déterminer sous quelle forme ces mesures seront soumises au Conseil fédéral. Les interventions parlementaires afférentes citent entre autres la surveillance préventive du courrier et des télécommunications, les investigations secrètes dans le domaine des renseignements intérieurs, la surveillance de locaux privés et la pénétration dans les systèmes informatiques de tiers.

En termes de renseignement, la principale difficulté rencontrée par la Suisse dans la lutte préventive contre le terrorisme réside dans l'inadéquation de l'arsenal légal réglant les activités du renseignement intérieur: La "Loi Fédérale sur les Mesures en Matière de Sécurité Intérieure" (LMSI) de 1998 s'avère trop restrictive quant aux possibilités d'action des services de sécurité. Après avoir pris connaissance de plusieurs rapports stratégiques faisant état de cette faiblesse du dispositif, le Conseil Fédéral a initié en 2003 une modification de cette loi visant à étendre les possibilités d'action préventive du service de renseignement intérieur (écoutes, observations, etc.). Cette révision devrait être soumise aux Chambres en 2006.

1.6 Dans le contexte des procédures criminelles, le paragraphe 2 e) de la résolution exige notamment des États qu'ils veillent à ce que les terroristes et ceux qui les soutiennent soient traduits en justice. Des mesures antiterroristes spéciales sont-elles appliquées dans les procédures judiciaires ? La Suisse dispense-t-elle une formation aux personnels de ses organes administratifs, d'enquête, de police et de justice en ce qui concerne :

- *Les typologies et tendances des méthodes et techniques de financement du terrorisme ?*
- *Les techniques de localisation des biens et fonds d'origine criminelle en vue de leur saisie et de leur confiscation ?*

Le Ministère public de la Confédération n'a pas dans son arsenal des mesures antiterroristes spéciales. De la même manière que dans d'autres dossiers d'investigation criminelle, des mesures de sécurité ad hoc peuvent être octroyées aux magistrats ou aux policiers en charge desdits dossiers si la situation le demande.

Dans les affaires de terrorisme, il arrive fréquemment que les informations proviennent de sources de renseignements. En Suisse, les services de renseignements ont également collaboré en ce sens qu'ils transmettaient leurs informations à la Police judiciaire fédérale. Il incombait à cette dernière de « judiciariser » les informations reçues sous la forme d'un rapport adressé à l'autorité de poursuite pénale.

La Suisse n'a pas dispensé de formation particulière au personnel de ces organes administratifs d'enquêtes de police et justice. Les collaborateurs en charge de ce genre de dossiers sont « formés sur le tas ».

1.7 S'agissant des techniques d'investigation :

1. Le Comité saurait gré à la Suisse de bien vouloir lui indiquer si elle utilise des techniques spéciales d'investigation, notamment :

- *Les opérations clandestines ;*
- *La localisation des fonds des groupes criminels ;*
- *L'interception des communications sur l'Internet ou autres communications ;*
- *La rupture des liens reliant les groupes terroristes.*

Les enquêtes en matière de terrorisme, en Suisse, sont conduites de manière relativement similaire à celle d'autres dossiers liés à des organisations criminelles. Ainsi, les opérations décrites ne font pas l'objet d'un traitement particulier parce que liées au terrorisme.

2. La Suisse a-t-elle créé des mécanismes appropriés pour garantir une coopération et un partage de l'information adéquats entre ses divers services susceptibles de participer aux enquêtes sur le financement du terrorisme ?

La coopération du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) en matière de lutte contre le financement du terrorisme se définit sur plusieurs plans :

- Sur le plan national :
 - le MROS est en mesure d'échanger des informations avec l'ensemble des autorités de surveillance et des autorités de poursuite pénale fédérales ou cantonales.
 - le MROS participe à des séances de coordination trimestrielles regroupant l'ensemble des autorités suisses compétentes en matière de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent : Commission fédérale des banques, Autorité de contrôle en matière de blanchiment d'argent, Commission fédérale des maisons de jeu, Office fédéral des assurances privées, Ministère public de la Confédération.
 - le MROS participe aux travaux des Groupes de travail interdépartementaux sur le terrorisme et le CTAG (Counter Terrorism Action Group) présidés par le Département fédéral des Affaires étrangères.
- Sur le plan international :
 - le MROS est en mesure d'échanger des renseignements avec les autorités de poursuite pénale étrangères compétentes en matière de financement du terrorisme et du blanchiment d'argent.
 - le MROS échange des renseignements en matière de financement du terrorisme et du blanchiment d'argent avec les FIU (Financial Intelligence Units) membres du Groupe Egmont (actuellement 94 états).
 - le MROS fait partie de la délégation suisse auprès du GAFI et participe en qualité d'expert aux travaux sur les typologies.

A titre d'exemple, voici les statistiques des échanges d'informations dans le cadre du Groupe Egmont entre 2001 et 2004. Les chiffres représentent le nombre de personnes faisant l'objet d'une demande :

	2001	2002	2003	2004
Demandes au MROS	981	1189	1661	1701
Demandes du MROS	Pas disponible	499	1075	1148
Total	981	1688	2736	2849

Le nombre d'agences avec lesquelles le MROS est en contact permanent et le volume croissant d'échanges effectifs démontrent le degré important de coopération de la FIU suisse en matière de financement du terrorisme.

- Complément d'information au point 1.8 du second rapport additionnel suisse (S/2003/967)

Le tableau relatif aux communications des intermédiaires financiers en matière de financement du terrorisme est complété comme suit :

Statistiques annuelles du MROS	2001	2002	2003	2004
Total des communications de soupçon reçues	417	652	863	821
Dont les communications en relation avec le financement du terrorisme	95 22.8%	15 2.3%	5 0.6%	11 1.3%
Dont les communications en provenance du secteur bancaire	34%	66%	60%	27%
Montants en CHF bloqués par l'intermédiaire financier lors de la communication	24 mio	1.6 mio	154'000	896'000

1.8 En ce qui concerne la protection des témoins, un programme est-il en place en Suisse ? Dans l'affirmative, veuillez décrire les mesures particulières que comporte ce programme de protection des témoins dans le cadre des affaires de terrorisme.

Pour l'instant, il n'existe pas de programme spécial concernant la protection des témoins. La situation pourrait changer avec la révision du Code pénal.

IV. Effectivité des contrôles aux douanes et aux frontières et en matière d'immigration

1.9 Le paragraphe 2 g) de la résolution exige des Etats, notamment, qu'ils mettent en place des contrôle efficaces aux frontières afin d'empêcher les déplacements de terroristes et de groupes terroristes. A cet égard :

a) La Suisse pourrait-elle indiquer dans les grandes lignes comment elle applique les normes communes arrêtées par l'Organisation mondiale des douanes concernant la notification électronique et la sécurisation de la chaîne logistique ?

L'Administration fédérale des douanes (AFD) travaille en très étroite collaboration avec l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et elle se consulte avec les administrations

douanières des pays voisins ainsi qu'avec la Direction générale Fiscalité et Union douanière (DG TAXUD) de la Commission européenne pour appliquer les normes de l'OMD et faire avancer les buts de l'organisation :

- Approbation en juin 2004 de la Convention de Kyoto révisée (la Suisse était le 33^e Etat membre à approuver la Convention révisée ; aujourd'hui, 37 Etats membres l'ont approuvée alors qu'il en faut 40 pour qu'elle entre en vigueur).
- Adaptation des procédures douanières (déclaration électronique préalable, remplacement des anciennes procédures) en préparation.
- Approbation de la Convention de Johannesburg en préparation.
- Information permanente des associations et organismes concernés par le biais de rencontres et de présentations.
- Accord d'entraide administrative avec les Etats-Unis en préparation.
- Acquisition d'un scanner mobile en 2003.
- Révision de la loi sur les douanes (actuellement soumise au Parlement).

De plus, l'AFD suit avec intérêt les travaux du groupe stratégique de haut niveau (High Level Strategic Group) de l'OMD, qui s'est réuni pour la deuxième fois en novembre 2004 et a adopté une résolution ainsi qu'un cadre de normes. Ces deux documents, qui auront des répercussions sur l'AFD, devraient être approuvés en juin 2005 par le Conseil de coopération douanière (la délégation suisse est composée de MM. R. Dietrich, Directeur général des douanes, et R. Lüssi, Chef des Affaires internationales).

L'AFD participe activement aux manifestations régionales auxquelles sont conviés les Etats membres de l'OMD. La lutte contre le terrorisme sera l'un des sujets phares de la prochaine conférence européenne des directeurs généraux des douanes, qui aura lieu en janvier 2005 à Almaty.

b) Le contrôle des personnes et des marchandises en Suisse est-il effectué par des organismes distincts (par exemple immigration et douanes) ou par un seul et même organisme ? S'il est effectué par plus d'un organisme, l'information est-elle partagée et les activités sont-elles coordonnées ?

Le contrôle du trafic commercial des marchandises et des marchandises accompagnant les particuliers est effectué par l'AFD pour tous les modes de transport (route, air, eau, poste, chemin de fer, etc.).

Le corps des gardes-frontières contrôle les personnes aux frontières, sur l'eau et sur la terre ferme.

Les polices cantonales sont compétentes pour le contrôle des personnes effectuant des déplacements sur des lignes aériennes et ferroviaires internationales.

c) Comment la Suisse surveille-t-elle ses frontières entre les ponts d'entrée pour s'assurer que ces zones ne sont pas utilisées pour mener des activités terroristes contre ses voisins et pour se défendre elle-même contre l'infiltration éventuelle de terroristes ? Des arrangements de coopération entre la Suisse et les Etats limitrophes ont-ils été pris afin de prévenir des actes de terrorisme de part et d'autre des frontières ? Dans l'affirmative, veuillez donner des précisions.

Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, le corps des gardes-frontières accomplit des tâches sur mandat du Service d'analyse et de prévention de l'Office fédéral de la police. Les observations et les constatations faites dans le cadre de cette activité sont intégrées dans l'appréciation de la situation.

d) S'agissant des vols internationaux, la Suisse utilise-t-elle les manifestes de passagers pour comparer les listes, avant l'atterrissage, aux informations figurant dans les bases de données sur le terrorisme ?

Les compagnies aériennes suisses communiquent les données demandées par les programmes API (« advanced passenger manifest programs ») bien que la Suisse n'ait pas d'exigences propres en la matière.

e) Le Comité prend acte avec satisfaction de ce que la Suisse a adhéré à l'annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale. A cet égard, la Suisse pourrait-elle indiquer au Comité quel est l'organisme national ou quels sont les organismes nationaux responsable(s) de la sécurité dans les ports et les aéroports ? En outre, si de tels organismes sont distincts des forces de police suisses, comment les informations concernant les menaces terroristes leur sont-elles communiquées ? Des contrôles de sécurité périodiques sont-ils effectués dans les ports et les aéroports ? L'accès aux installations portuaires est-il contrôlé et, dans l'affirmative, de quelle manière ? Les personnels des ports et aéroports font-ils l'objet de filtrages et une carte d'identité leur est-elle délivrée pour empêcher l'accès aux installations de personnes non autorisées ? Des dispositifs de détection sont-ils en place pour déceler sur les passagers et dans la cargaison la présence d'armes et de substances dangereuses ? Les substances dangereuses sont-elles isolées du reste de la cargaison et soumises à des mesures de sécurité pendant leur transport par avion ou par bateau ?

En Suisse, la sûreté des aéroports relève de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), qui réalise régulièrement des inspections. Les membres du personnel des aéroports font l'objet d'une enquête de moralité avant de recevoir une autorisation d'accès à durée limitée et ils sont soumis à un filtrage avant d'accéder aux parties sensibles des secteurs de sécurité.

V. Contrôles visant à empêcher les terroristes d'avoir accès à des armes

1.10 Le paragraphe 2 a) de la résolution exige des Etats notamment qu'ils mettent en lace des mécanismes appropriés pour empêcher les terroristes d'avoir accès à des armes. Dans ce contexte, le Service des douanes suisses applique-t-il les recommandations de l'Organisation mondiale des douanes concernant le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (29 juin 2002) ? Dans l'affirmative, veuillez indiquer brièvement les mesures applicables en Suisse.

Les principales bases légales qu'applique l'AFD dans ce domaine sont la législation sur le matériel de guerre, sur les armes et sur le contrôle des marchandises. Ces lois et ordonnances détaillent entre autres les droits et les devoirs des services douaniers en relation avec l'importation, l'exportation et le transit des marchandises. Ils sont beaucoup plus détaillés et précis que la résolution de l'ONU (voir également les chiffres 1.11 et 1.13).

Ni la Suisse, ni l'UE n'ont encore mis en œuvre la recommandation citée de l'OMD. Seul le Canada l'applique (état : octobre 2004). Cela s'explique par la faiblesse des volumes concernés et par des considérations ayant trait à la protection des données, notamment. De plus, il y a une redondance certaine dans ce domaine avec les mesures prises par d'autres Départements de la Confédération.

1.11 Est-il nécessaire, avant l'importation, l'exportation ou le transit d'armes à feu, de soumettre, pour contrôle, une déclaration de marchandises et des pièces justificatives ? En outre, les importateurs, les exportateurs ou les tiers doivent-ils communiquer des informations aux autorités douanières suisses avant l'expédition de telles marchandises ?

Pour toute importation, exportation ou opération de transit d'armes à feu, une demande d'autorisation doit être déposée auprès du service responsable (Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) ou Office central des armes). Chaque autorisation délivrée doit ensuite être soumise pour vérification aux services douaniers au moment du passage de la frontière de la marchandise.

1.12 Des mécanismes ont-ils été mis en place pour vérifier l'authenticité des permis et autres documents officiels relatifs à l'importation, à l'exportation ou au transit d'armes à feu ?

Les services douaniers disposent des modèles de signature des personnes habilitées à délivrer des licences d'importation, d'exportation ou de transit. En cas de doute relatif à une autorisation particulière, la douane prend contact avec le service responsable pour vérifier – sur la base d'un double de l'autorisation – si celle-ci a bien été délivrée en conformité avec la loi.

1.13 La Suisse applique-t-elle, en se fondant sur les principes de l'évaluation des risques, des mesures de sécurité appropriées en ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transit des armes à feu ? Dans ce contexte, soumet-elle à des contrôles de sécurité le stockage temporaire, l'entreposage et le transport des armes à feu ? Les personnes qui participent à ces opérations doivent-elles faire l'objet d'une enquête de sécurité ?

Cela fait de nombreuses années déjà que l'AFD utilise avec succès l'instrument de l'analyse des risques en ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transit de marchandises de toutes sortes. Les armes à feu et les pièces détachées afférentes ne font naturellement pas exception. L'AFD est habilitée en tout temps, dans le cadre de ses compétences de police, à procéder à des contrôles de toutes sortes dans les ports francs. Dans le cadre de la révision de la loi sur les douanes, dont l'entrée en vigueur est agendée au 1^{er} juillet 2006, il est prévu, aux fins de contrôles douaniers, de soumettre l'entreposage de marchandises à risque (dont les armes à feu) à la tenue d'un inventaire qui est remis à la douane.

2. Assistance et conseils

2.1 Le Comité tient à souligner une fois de plus l'importance qu'il attache à la fourniture d'une assistance et de conseils aux fins de l'application de la résolution 1373 (2001).

2.2 Le Comité prend note en s'en félicitant que le gouvernement suisse a offert de fournir une assistance à d'autres Etats quant à la mise en œuvre de la résolution et apprécierait toute mise à jour des informations contenues dans le Répertoire. Il invite en outre le Gouvernement suisse à continuer de le tenir informé de l'assistance qu'il fournit à d'autres Etats dans le cadre de la mise en œuvre de la résolution.

2.3 Le Comité a établi un répertoire des sources d'information et d'assistance en matière de lutte antiterroriste, contenant tous les renseignements utiles sur l'assistance offerte et disponible sur le site Web du Comité, à l'adresse suivante :
www.un.org/french/docs/sc/committees/1373.

2.4 Si la Suisse estime qu'il lui serait profitable de discuter de certains aspects de l'application de la résolution avec les experts du Comité, elle est invitée à prendre contact avec eux comme indiqué au paragraphe 3.1 ci après.

3. Présentation de rapports complémentaires

3.1 Le Comité et ses experts sont à la disposition du Gouvernement suisse pour lui fournir tout éclaircissement dont il pourrait avoir besoin quant aux questions soulevées dans la

présente lettre. Les experts peuvent être contactés par l'intermédiaire de Mme Simone Dempsey (tél. : +1 212 457 1081 ou +1 212 457 1266 ; adresse électronique : dempsey@un.org ou ctc@un.org).

3.2 Le Comité saurait gré au Gouvernement suisse de lui fournir de plus amples informations sur les questions soulevées et les observations faites dans la présente lettre d'ici au 18 janvier 2005. Il a l'intention de faire distribuer le nouveau rapport, à l'instar des précédents, comme document du Conseil de sécurité. Le Gouvernement suisse peut, s'il le souhaite, joindre au rapport une annexe confidentielle à l'intention des seuls membres du Comité.

3.3 Le Comité pourra être amené, à un stade ultérieur de ses travaux, à adresser de nouvelles questions et observations au Gouvernement suisse sur d'autres aspects de la résolution. Il lui serait reconnaissant de le tenir informé de tous les faits nouveaux concernant l'application de la résolution par la Suisse.