



Documentation de base

Date: 27.02.2013

Ouverture de la procédure de consultation concernant le projet de loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012

La Suisse accorde une grande importance au maintien d'une place financière intègre. Elle met tout en œuvre pour se prémunir contre une utilisation criminelle de sa place financière, notamment contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Au cours des dernières décennies, la Suisse s'est dotée progressivement d'un système de lutte antiblanchiment solide et complet, combinant des mesures préventives et répressives. La qualité de ce dispositif est reconnue à l'étranger.

Les normes internationales pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, élaborées par le GAFI en 1989, ont été révisées à nouveau de manière approfondie entre 2009 et 2012 afin d'être adaptées à l'évolution de la criminalité financière internationale. A cette occasion, elles ont été étendues à la lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive. La Suisse a approuvé en février 2012 les 40 recommandations révisées. La législation suisse correspond aujourd'hui déjà, dans une large mesure, aux nouvelles normes du GAFI. Certaines adaptations sont toutefois nécessaires pour que la Suisse ait mis en œuvre les recommandations révisées de manière efficace, ainsi que pour remédier à certaines déficiences relevées lors de l'évaluation de la Suisse effectuée en 2005 par le GAFI et qui n'ont pas été corrigées depuis lors.

Les principaux points du projet de loi sont les suivants:

- a. Identification de l'ayant droit économique de personnes morales et transparence de société émettant des actions au porteur

Les mesures retenues dans le domaine de la transparence des personnes morales règlent à la fois les nouvelles obligations résultant de la révision des normes du GAFI et les déficiences constatées lors de la dernière évaluation de la Suisse par le GAFI. Les normes révisées exigent en particulier que la Suisse prenne des mesures visant, d'une part, l'identification de l'ayant droit économique de personnes morales, et, d'autre part, la transparence des sociétés non cotées émettant des actions au porteur. Les mesures

retenues s'agissant des actions au porteur doivent aussi remplir les normes du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, qui exigent l'identification de chaque propriétaire de ces actions.

Le dispositif légal proposé laisse le choix aux sociétés avec actions au porteur entre (i) une annonce de l'actionnaire à la société, incluant l'annonce de l'identité des ayants droit économiques, c'est-à-dire les personnes physiques qui détiennent une participation de contrôle dans la société dès 25 % des voix ou du capital, (ii) une variante selon laquelle l'annonce de l'actionnaire est effectuée auprès d'un intermédiaire financier tel que défini par la loi sur le blanchiment d'argent (LBA), ou (iii) la conversion facilitée des actions au porteur en actions nominatives. Ces mesures sont concrétisées dans le code des obligations et dans la loi sur les placements collectifs. Un devoir d'annonce concernant l'identité des ayants droit économiques au dessus d'un seuil de participation de 25% est aussi prévu pour les sociétés non cotées avec actions nominatives, pour les associés de sociétés à responsabilité limitée et les sociétaires de coopératives. Enfin, l'obligation d'enregistrement au registre du commerce des fondations est étendue par une modification du code civil, afin d'inclure toutes les fondations, y compris les fondations de famille et religieuses. Le dispositif est complété par des dispositions pénales concernant l'infraction au devoir d'annonce.

b. Identification de l'ayant droit économique

L'intermédiaire financier doit systématiquement connaître l'ayant droit économique d'une relation d'affaires selon la recommandation 10 du GAFI. Une telle exigence n'est pas formellement inscrite dans la LBA, bien que son principe soit déjà connu et appliqué en Suisse. C'est pourquoi, l'avant-projet de loi prévoit d'adapter la LBA en instituant formellement une obligation d'identification des ayants droit économiques de sociétés non cotées ou d'une filiale détenue majoritairement par de telles sociétés. Il propose aussi d'instaurer des devoirs de diligence graduels s'agissant de l'identification des ayants droit économiques de personnes morales.

c. Infractions fiscales graves préalables au blanchiment d'argent

Le GAFI a introduit les « infractions fiscales pénales (liées aux impôts directs et indirects) » dans la liste des infractions devant obligatoirement constituer des infractions préalables au blanchiment d'argent, sans toutefois les définir. S'agissant de la mise en œuvre en droit interne, les pays peuvent se limiter aux infractions considérées comme graves en droit national. En Suisse, il s'agit des crimes au sens de l'art. 10, al. 2, du code pénal.

En matière de fiscalité indirecte, le projet de loi prévoit d'étendre l'art. 14, al. 4, de la loi sur le droit pénal administratif au-delà du trafic transfrontière de marchandises, afin de couvrir d'autres impôts prélevés par la Confédération, en particulier la TVA sur les opérations internes et les services ou l'impôt anticipé.

En ce qui concerne la fiscalité directe, une nouvelle infraction constitutive d'escroquerie fiscale qualifiée est introduite dans la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et la loi d'harmonisation des impôts cantonaux et communaux (LHID). Il s'agit d'une forme aggravée de soustraction d'impôt commise soit en faisant usage de titres faux, soit en trompant le fisc astucieusement. Cette escroquerie constitue une infraction de résultat et remplace les actuels art. 186 LIFD et 59 LHID (usage de faux ou « fraude fiscale »). Lorsque les éléments imposables non déclarés atteignent au moins 600 000 francs, l'infraction constitue un crime et donc une infraction préalable au blanchiment d'argent (la forme simple reste quant à elle un délit).

Il n'est pas prévu de modifier la procédure actuelle au-delà du strict nécessaire dans le cadre du présent projet. Ainsi, la poursuite de la soustraction d'impôt (contravention) restera de la compétence des administrations fiscales cantonales, alors que celle de la nouvelle escroquerie fiscale (délict et crime) relèvera des autorités pénales cantonales, comme c'est le cas aujourd'hui pour les délits fiscaux.

Le projet de mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI règle certains aspects du droit pénal fiscal, en particulier la définition des infractions graves. D'autres aspects

concernant de manière plus large la réforme du droit pénal fiscal, notamment la procédure de poursuite, feront l'objet d'un projet séparé qui devrait être mis en consultation ces prochains mois.

d. Personnes politiquement exposées (PPE)

La révision des recommandations du GAFI a introduit une obligation d'identification des PPE nationales et des personnes exerçant ou ayant exercé une fonction importante au sein ou pour le compte d'une organisation internationale (PPE d'OI) et élargi les devoirs de diligence à ces catégories nouvellement créées selon le principe de l'approche fondée sur les risques. Les obligations applicables à tous les types de PPE devraient également s'appliquer aux membres de la famille de ces PPE et aux personnes qui leur sont étroitement associées.

Le projet de loi prévoit des modifications à deux niveaux:

Sur le fond, il est proposé d'ajouter une définition des PPE nationales qui occupent des fonctions publiques dirigeantes sur le plan fédéral et des PPE d'OI s'alignant sur la définition de base du GAFI, ainsi que d'adapter les mesures de diligences applicables aux catégories de PPE nouvellement créées. Les intermédiaires financiers seront libres d'élargir - *de facto* - eux-mêmes le champ d'application de la définition aux PPE au niveau cantonal ou communal en application du principe général de l'approche fondée sur les risques. A noter que les PPE nationales ne sont pas considérées *a priori* comme relations à risque accru, contrairement aux PPE étrangères.

Sur la forme, il est proposé d'inscrire toutes les définitions ainsi que les devoirs de diligence correspondants au niveau de la loi afin que les dispositions en matière de PPE soient appliquées de manière uniforme par tous les intermédiaires financiers.

e. Assujettissement du secteur immobilier et d'autres activités commerciales à la LBA

Lors de la dernière évaluation de la Suisse, le GAFI a constaté des déficiences concernant l'assujettissement de certaines professions non financières aux exigences de lutte contre le blanchiment d'argent. Le secteur de l'immobilier en fait partie. Sur le plan interne, diverses interventions parlementaires demandent l'assujettissement des agents immobiliers et des notaires à la LBA. À la place d'assujettir ces deux catégories de professions *per se*, le projet de loi prévoit d'introduire dans la LBA l'obligation de recourir à un intermédiaire financier soumis à la LBA pour effectuer le paiement de la partie du prix d'une transaction immobilière dépassant 100 000 francs. Cette modalité de paiement doit être prévue dans le contrat de vente immobilière. A défaut, l'officier public doit refuser de dresser l'acte authentique et le transfert de propriété n'est pas enregistré au registre foncier. Une obligation similaire est également proposée s'agissant des transactions mobilières. Une sanction pénale est prévue dans la LBA en cas de violation de cette nouvelle obligation.

En évitant d'assujettir les professions de l'immobilier à la LBA, cette solution a l'avantage de maintenir le principe de l'intermédiation financière sur lequel est fondé la LBA.

Enfin, une solution similaire à celle prévue dans la LBA pour les ventes mobilières et immobilières est introduite dans la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. Ainsi, les paiements comptants ne seront possibles que jusqu'à hauteur de 100 000 francs.

f. Compétences du bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS; cellule de renseignements financiers suisse)

Le projet de loi du Conseil fédéral du 27 juin 2012 modifiant la LBA accorde déjà au MROS des nouvelles compétences s'agissant d'obtenir des informations supplémentaires auprès des intermédiaires financiers. Il permet également d'échanger des informations financières avec ses homologues étrangers et règle les modalités de la collaboration avec ces derniers. Des mesures additionnelles sont prévues dans le cadre du présent avant-projet de loi en relation avec les analyses du MROS et visent à améliorer l'efficacité du système d'annonce de soupçons.

Selon les normes du GAFI, l'analyse réalisée par la cellule de renseignements financiers doit ajouter de la valeur aux informations qu'elle reçoit ou détient. Afin de produire des analyses de qualité, le MROS doit avoir accès à la gamme la plus large possible d'informations financières, administratives et provenant des autorités de poursuite pénale. C'est pourquoi il est proposé d'étendre l'assistance administrative interne de telle sorte que le MROS puisse, sur demande, obtenir d'autres autorités fédérales, cantonales et communales toute information nécessaire à ses analyses des communications de soupçons. En outre, la cellule de renseignements financiers doit disposer de suffisamment de temps pour approfondir ses analyses. A cette fin, il est proposé d'assouplir le blocage prévu par la LBA. Ainsi, le blocage ne sera plus déclenché par la communication de soupçons, mais aura lieu uniquement si le MROS transmet cette dernière à l'autorité pénale compétente après avoir analysé le cas de manière plus approfondie. Un mécanisme est également introduit dans la LBA afin d'éviter que des fonds faisant l'objet d'une communication de soupçons ne quittent la Suisse pendant l'analyse du MROS et qu'une future confiscation soit ainsi entravée. Dans un tel cas, l'intermédiaire financier doit avertir le MROS et suspendre l'exécution de la transaction durant cinq jours ouvrables. Il en va de même en cas de soupçon de financement du terrorisme.

Les intermédiaires financiers continueront de transmettre leurs communications selon le seuil du soupçon fondé. Par contre, le droit d'annonce prévu par l'art. 305^{ter}, al. 2, du code pénal est abrogé. La coexistence du droit et de l'obligation d'annonce avait d'ailleurs été critiquée par le GAFI dans sa dernière évaluation de la Suisse.

Le Groupe d'action financière (GAFI) est l'organisme international le plus important en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et désormais aussi le financement de la prolifération des armes de destruction massive. Créé en 1989 à Paris, le GAFI a pour mission d'identifier les méthodes de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de financement de la prolifération des armes de destruction massive. En outre, il élabore des recommandations pour des contre-mesures efficaces et harmonise au niveau international la politique en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux en fixant des exigences minimales.

Département responsable:

Département fédéral des finances DFF