



Documentation de base

Date: 13.12.2013

Message et 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. Ces adaptations sont d'autant plus nécessaires que la Suisse devra se soumettre à une nouvelle évaluation par le GAFI en 2015.

Les principaux points du projet de loi sont les suivants:

Transparence des personnes morales et 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 concernant son identité et, si sa participation atteint ou franchit le seuil de 25 % du capital-actions ou des voix, celle de l'ayant droit économique des actions, (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), (iii) la conversion facilitée des actions au porteur en actions nominatives, ou (iv) l'émission des titres au porteur sous forme de titres intermédiaires. Dans ce dernier cas, le dépositaire central des actions doit être désigné par la société et être en mesure d'accéder aux données d'identification récoltées par l'intermédiaire financier qui a procédé à l'identification de l'actionnaire. Ces mesures sont concrétisées dans le code des obligations, dans la loi sur les placements collectifs et dans la loi sur les titres intermédiaires. Un devoir d'annonce concernant l'identité des ayants droit économiques dès lors qu'un seuil de participation de 25% est atteint est aussi prévu pour les actionnaires nominatifs de sociétés non cotées et pour les associés de sociétés à responsabilité limitée (Sàrl). En vue d'une simplification administrative et d'une réduction des coûts, il faut souligner que l'obligation d'annoncer relative aux actions nominatives et aux parts sociales de la Sàrl n'est pas rétroactive, mais s'applique uniquement en cas de nouvelle acquisition. 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 civiles et pénales concernant l'infraction au devoir d'annonce.

Identification de l'ayant droit économique

Selon la recommandation 10 du GAFI, l'intermédiaire financier doit systématiquement identifier l'ayant droit économique d'une relation d'affaires et vérifier son identité selon une approche fondée sur les risques. 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, le 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 gradués s'agissant de l'identification des ayants droit économiques de personnes morales.

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 droit suisse, il s'agissait jusqu'au présent projet uniquement 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 – qui constitue un crime – 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, plutôt que de modifier la législation fiscale pour y aménager un crime, le projet de loi propose de modifier l'approche du code pénal relative aux infractions préalables au blanchiment d'argent. Ainsi, outre les crimes, l'usage de faux au sens de l'art. 186 de la loi sur l'impôt fédéral direct ou la fraude fiscale au sens de l'art. 59 de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes – qui sont tous deux des délits – constitueront des infractions préalables au blanchiment d'argent, lorsque les impôts ainsi soustraits se montent à plus de 200 000 francs par période fiscale. Cette proposition a l'avantage de reposer sur le droit pénal fiscal actuel et de ne pas empiéter sur la révision de ce dernier, contrairement à la proposition qui avait été envoyée en consultation. Les deux projets sont désormais complètement séparés l'un de l'autre. Certes, la proposition abaisse le seuil de l'infraction préalable au-dessous du crime. Il s'agit toutefois d'une exception strictement limitée à la fiscalité directe.

Le seuil de plus de 200 000 francs d'impôts soustraits vise, d'une part, à limiter la nouvelle infraction préalable aux cas graves et, d'autre part, à éviter que le bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) ne se retrouve subitement sous une avalanche de communications de soupçons portant sur des cas de moindre importance. Le Conseil fédéral estime que ce seuil est raisonnable. Il constitue en effet une atteinte aux intérêts pécuniaires de l'Etat suffisamment importante pour justifier la qualification d'infraction préalable au blanchiment d'argent. Un seuil trop élevé ne serait en outre guère admissible aux yeux du GAFI.

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 doivent 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 – y compris celle des PPE étrangères – 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.

S'agissant des PPE étrangères, il n'y a pas de modification du régime applicable. Les relations d'affaires avec ces dernières ou les personnes qui leur sont proches doivent être considérées dans tous les cas comme comportant des risques accrus.

Prescriptions sur le paiement en espèces lors d'opérations de ventes immobilières ou mobilières

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 lors d'enchères ne seront possibles que jusqu'à hauteur de 100 000 francs.

Compétences du MROS (cellule de renseignements financiers suisse)

La modification de la LBA du 21 juin 2013, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2013, accorde déjà au MROS des nouvelles compétences s'agissant d'obtenir des informations supplémentaires auprès des intermédiaires financiers. Il lui permet également d'échanger des informations financières avec ses homologues étrangers sous certaines conditions et de régler les modalités de la collaboration avec ces derniers. Des mesures additionnelles sont prévues dans le cadre du présent projet de loi en relation avec les analyses du MROS et visent à améliorer l'efficacité du système de communications 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 de l'intermédiaire financier, 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 délai de 30 jours ouvrables est prévu dans la loi pour l'analyse par le MROS des communications de soupçons au sens de l'art. 9 LBA. Cela permettra au MROS d'approfondir ses analyses tout en limitant la durée durant laquelle l'intermédiaire financier sera tenu de surveiller la relation d'affaires ayant fait l'objet d'une communication. 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. Le blocage différé et le mécanisme précité s'appliquent aussi bien à l'obligation de communiquer (art. 9 LBA) qu'au droit de communication (art. 305^{ter}, al. 2, CP).

Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme

Pour remédier aux critiques du GAFI, il est proposé d'instaurer dans la LBA une procédure formelle régissant la gestion des listes étrangères par les autorités de surveillance et définissant les devoirs des intermédiaires financiers auxquels les autorités de surveillance ont communiqué des informations sur les personnes et organisations figurant sur ces listes.

Ainsi, la LBA prévoit nouvellement que les listes étrangères de personnes et d'organisations qui sont adressées à la Suisse soient examinées quant au respect d'exigences formelles minimales par un groupe de travail interdépartemental. Ce groupe de travail sera présidé par le Département fédéral des finances, et ce dernier, après audition des autres services, décidera de la transmission des listes aux autorités de surveillance (c'est-à-dire la FINMA et la Commission fédérale des maisons de jeu).

Les autorités de surveillance auront quant à elles nouvellement la compétence formelle de transmettre les listes aux intermédiaires financiers et aux organismes d'autorégulation. Si l'intermédiaire financier sait, sur la base de ses clarifications, ou s'il a des raisons de supposer que les données concernant une personne inscrite sur une liste coïncident avec celles portant sur une personne impliquée dans une relation d'affaires ou une transaction, il lui incombera de procéder à une communication de soupçons. Ainsi, tandis que l'obligation de communiquer ne prend actuellement effet qu'en cas de soupçon fondé, elle sera désormais étendue aux cas dans lesquels l'intermédiaire financier, sur la foi de ses clarifications, devra considérer que la personne ou l'organisation identifiée par ses soins est bien un terroriste ou une organisation terroriste figurant sur une liste étrangère. Le blocage des avoirs faisant suite à l'annonce sera effectué en application des dispositions du nouvel art. 9a, al. 3, P-LBA ou de l'art. 10 P-LBA.

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