



---

## **Rapport du Département fédéral des finances sur l'audition concernant l'ordonnance sur le blanchiment d'argent (OBA)**

11 novembre 2015

---

## 1. Contexte

Le Groupe d'action financière (GAFI) a publié en février 2012 la version révisée des normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (recommandations du GAFI). En approuvant, le 12 décembre 2014, la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012 (RO 2015 1389), les Chambres fédérales ont transposé les recommandations révisées du GAFI dans la législation suisse. Les modifications de la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA; RS 955.0) et du code civil (CC; RS 210) adoptées par le Parlement à cet égard requièrent des dispositions d'exécution et des adaptations au niveau de l'ordonnance. Il incombe notamment au Conseil fédéral de définir les nouvelles obligations de diligence et de communication des négociants qui reçoivent des sommes supérieures à 100 000 francs en espèces dans le cadre de leur activité de négoce (art. 2, al. 1, let. b, art. 8a et 15 nLBA). Cela nécessite une nouvelle ordonnance sur le blanchiment d'argent (OBA), qui reprend par ailleurs le contenu de l'ordonnance sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel (OIF; RS 955.071).

La nouvelle OBA est subdivisée en trois chapitres: le premier chapitre (Dispositions générales) règle l'objet de l'ordonnance et son champ d'application. En ce qui concerne les intermédiaires financiers, on a repris et adapté, lorsque cela s'est avéré nécessaire, les dispositions correspondantes de l'OIF. L'objet et le champ d'application sont complétés par les règles relatives aux négociants, qui sont désormais soumis à la LBA (art. 1, let. b, et 2, al. 1, let. c, OBA). Le chapitre 2 (Intermédiaires financiers) règle les activités des intermédiaires financiers. Ici aussi, la réglementation existante de l'OIF a été transférée dans l'OBA et partiellement adaptée. Le chapitre 3 (Négociants) fixe ensuite les obligations de diligence et de communication des négociants. Enfin, l'annexe de l'ordonnance présente les modifications apportées à l'ordonnance sur le registre du commerce (ORC; RS 221.411) et à l'ordonnance sur le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (OBCBA; RS 955.23).

## 2. Procédure d'audition

Les milieux intéressés ont été invités par communiqué de presse à participer à l'audition. En outre, une lettre a été envoyée directement aux associations des milieux concernés, à savoir l'Association suisse des banquiers (ASB), l'Association suisse des négociants en valeurs mobilières indépendants (SVUE), l'Association romande des intermédiaires financiers (ARIF), l'Association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire (EXPERTsuisse), l'Association des banques étrangères en Suisse (ABES), l'Union des banques cantonales suisses (UBCS), l'Association suisse des banques de crédit et établissements de financement (ASBCEF), la Swiss Association of Investment Companies (SAIC), l'Association de banques suisses de gestion (ABG), l'Association suisse des gérants de fortune (ASG), le Forum OAR, l'Association d'assurance-qualité pour les prestations de services financières (VQF), l'Organisme d'autorégulation des gérants de patrimoine (OAR-G), l'Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino (OAD FCT), l'organisme d'autorégulation interprofessionnel PolyReg, l'Association des importateurs généraux suisses d'automobiles (auto-suisse), le Verband freier Autohandel Schweiz (VFAS), la Galerie Fischer Ventes aux enchères AG, le Verband Schweizerischer Auktionatoren von Kunst- und Kulturgut, Commerce Suisse, l'Association du commerce d'art de la Suisse (KHVS), l'Association du marché d'art suisse (AMAS), le Syndicat suisse des antiquaires & commerçants (SSACA), l'Association des galeries suisses (AGS), l'Association suisse des constructeurs navals (ASCN), la Fédération de l'industrie horlogère suisse (FH), l'Association suisse des magasins spécialisés en horlogerie et bijouterie (ASHB), economie-suisse, la Société des employés de commerce (SEC Suisse), l'Union suisse des arts et métiers (USAM), l'Association suisse des PME (ASPME), l'Association faitière suisse des fondations et des associations d'utilité publique (proFonds), l'Association des fondations donatrices suisses (SwissFoundations), la Confé-

rence des autorités suisses du registre du commerce, la Conférence centrale catholique romaine de Suisse (RKZ), la Fédération des Eglises protestantes de Suisse (FEPS), l'Union syndicale suisse (USS), Travail.Suisse, l'Union patronale suisse (UPS), la Fédération suisse des avocats (FSA), la Fédération suisse des notaires (FSN) et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA).

Les entités suivantes se sont exprimées sur l'ordonnance mise en audition: l'ASG, l'UBCS, l'ASB, le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (AI), la Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse (CI CDS), l'USAM, le VFAS, l'ordinariat épiscopal de Coire (BOC), VQF, le Forum OAR, EXPERTsuisse, la FSA conjointement avec la FSN et l'Organisme d'autorégulation de la FSA et de la FSN (ci-après «FSA/FSN»), l'ASHB, l'USS, l'AMAS, la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), l'ARIF, la SAIC, economiesuisse, le Centre patronal (CP), la Fédération des entreprises romandes (FER), l'entreprise VISCHER AG (VISCHER), le cabinet CMS von Erlach Poncet SA (CMS), la FINMA et le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS).

L'ASG renvoie à l'avis de l'USAM et economiesuisse rejoint celui de l'ASB. VQF et le Forum OAR ont élaboré un avis commun.

### 3. Principaux résultats de l'audition

#### 3.1 Remarques générales

Les remarques générales relatives au projet concernent principalement les nouvelles obligations de diligence et de communication applicables aux négociants visés dans l'OBA. Aucun participant à l'audition ne rejette totalement la réglementation. Dans l'ensemble, le projet est accueilli favorablement, même si plusieurs points font l'objet de critiques. L'ASB et economiesuisse estiment judicieux de préciser les nouvelles dispositions en matière de lutte contre le blanchiment d'argent dans l'OBA et l'OBCBA. La CI CDS reconnaît les efforts du législateur visant à lutter contre le blanchiment d'argent, mais juge les moyens disproportionnés. La FER déplore également les charges supplémentaires.

L'USAM, l'UBCS, l'ASB et l'ARIF sont d'avis que la terminologie utilisée dans l'OBA devrait être harmonisée avec celle de l'OBA-FINMA, qui est en cours de révision. VQF, le Forum OAR, economiesuisse et la SAIC suggèrent d'intégrer le contenu de la circulaire FINMA 2011/01 (Activité d'intermédiaire financier au sens de la LBA) dans la nouvelle OBA. L'USAM juge insuffisante l'analyse d'impact de la réglementation.

#### 3.2 Avis sur les différentes dispositions de l'OBA

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

CMS propose que, pour les intermédiaires financiers également, le champ d'application se fonde non pas sur le domicile ou le siège, mais sur l'activité exercée en Suisse. Selon VISCHER, il est nécessaire de préciser le champ d'application territorial pour les négociants. Quant à la CI CDS, elle demande de prévoir des exceptions dans les situations où il n'y a pas d'indices de blanchiment d'argent.

##### *Art. 6 Autres activités*

Plusieurs participants à l'audition réclament que la notion de société de domicile reprise de l'OIF soit complétée par une exception pour les holdings et les sociétés poursuivant notamment des buts idéaux, politiques, scientifiques ou artistiques (ASB, UBCS, VQF, Forum OAR, USAM, SAIC, economiesuisse).

#### *Art. 7 Critères généraux*

Le relèvement du seuil servant à définir l'activité exercée à titre professionnel et concernant la prise en compte de l'activité exercée pour des personnes proches est majoritairement accepté (VQF, Forum OAR, SAIC, economiesuisse). Seule l'ARIF plaide pour le maintien du seuil de 20 000 francs. Compte tenu de l'évolution de la société, certains participants demandent que les concubins soient inclus dans la définition des personnes proches (VQF, Forum OAR, economiesuisse, ARIF).

#### *Art. 9 Transmission de fonds ou de valeurs*

En ce qui concerne la transmission de fonds ou de valeurs (contrairement au principe défini à l'art. 7), la plupart des participants refusent que l'on renonce à relever le seuil de prise en compte de l'activité exercée pour des personnes proches (USAM, UBCS, SAIC, VQF, Forum OAR, economiesuisse, ARIF).

#### *Art. 12 Démission ou exclusion d'un OAR*

En cas de démission ou d'exclusion d'un OAR, un intermédiaire financier qui souhaite poursuivre son activité d'intermédiaire financier à titre professionnel doit déposer dans un délai de deux mois une demande d'affiliation auprès d'un autre OAR ou une demande d'autorisation d'exercer l'activité à titre professionnel auprès de la FINMA. Pour qu'il puisse être respecté, ce délai courra désormais à partir du dépôt de la demande. Cette nouvelle réglementation claire est accueillie favorablement (VQF, Forum OAR, SAIC). La FSA/FSN juge qu'en cas d'exclusion d'un intermédiaire financier, le calcul du délai devrait se baser sur l'entrée en force de la décision d'exclusion.

#### *Art. 17 Vérification de l'identité du cocontractant*

Les participants estiment que l'obligation faite au négociant de vérifier l'identité du cocontractant va en partie trop loin. Selon eux, il ne faudrait notamment pas exiger également la vérification de l'identité d'un représentant éventuel. En outre, la vérification de l'identité devrait avoir lieu au moment de la conclusion du contrat et non au moment de son exécution (ASB, VQF, Forum OAR, economiesuisse, ASHB). L'ASHB demande que seules les informations figurant sur le passeport soient obligatoires.

L'ASHB et l'AMAS refusent que le représentant doive présenter l'original ou la copie d'une pièce d'identité du cocontractant.

#### *Art. 18 Identification de l'ayant droit économique*

L'ASHB refuse l'exigence de présenter une déclaration écrite si le cocontractant n'est pas l'ayant droit économique. De même, elle considère que l'introduction d'un formulaire client est disproportionnée et non conforme à l'usage de la branche.

L'USAM, l'UBCS, l'ASB et l'ARIF suggèrent que la définition de l'ayant droit économique soit formulée de manière identique pour les personnes morales exerçant une activité opérationnelle et pour les intermédiaires financiers.

La FSA/FSN souhaite que l'ordonnance règle explicitement le cas d'une société qui n'a pas d'ayant droit économique au sens de la LBA en raison de sa forme juridique.

#### *Art. 19 Clarifications particulières*

Les critiques concernant l'art. 19 portent en particulier sur le fait que deux indices de blanchiment d'argent reposent sur la connaissance d'achats antérieurs réalisés par la même personne. L'auteur de ces remarques (ASHB) indique que les collaborateurs chargés des clarifications sont incapables dans la plupart des cas de déterminer si une personne a déjà effectué des achats similaires auparavant.

#### *Art. 20 Obligation de communiquer*

L'ASB et l'UBCS craignent que la définition du soupçon fondé n'entraîne de grandes incertitudes ainsi que des questions ouvertes, et ne fasse courir le risque d'une baisse injustifiée du

seuil de soupçon. La FSA/FSN estime que la définition du soupçon fondé dépasse le cadre de la loi.

*Art. 22 Organe de révision*

L'USAM et le VFAS demandent que l'obligation de mandater un organe de révision s'applique uniquement aux entreprises qui sont déjà tenues de faire réviser leurs comptes annuels et, le cas échéant, les comptes de leur groupe. L'AMAS et l'ASHB estiment que cette obligation entraînera des charges supplémentaires inutiles.

### **3.3 Avis sur les autres actes**

En ce qui concerne la modification de l'ORC (art. 181a, dispositions transitoires), la principale critique vise l'obligation de fournir un acte authentique pour l'inscription au registre du commerce (AI). Bien qu'il considère cette inscription comme une charge supplémentaire, le BOC y voit un renforcement des fondations ecclésiastiques.

Pour ce qui est de la modification de l'OBCBA, les critiques portent notamment sur l'échange de renseignements avec les autorités étrangères visées à l'art. 13, let. c. L'USAM, VQF, le Forum OAR et economiesuisse estiment qu'il faut supprimer cette disposition, qui constitue à leurs yeux une extension inadmissible de l'assistance administrative.

\*\*\*