



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Département fédéral des finances DFF

Secrétariat d'État aux questions financières internationales SFI

---

# **Consultation relative à la modification de la loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (loi sur le blanchiment d'argent)**

## **Rapport de résultats**

26 juin 2019

---

Table des matières

|   |    |
|---|----|
| <b>Abréviations</b> .....   | 4  |
| 1 Contexte .....  | 6  |
| 2 Procédure de consultation et évaluation .....   | 6  |
| 2.1 Procédure de consultation .....   | 6  |
| 2.2 Méthode d'évaluation.....   | 7  |
| 3 Vue d'ensemble des résultats de la consultation .....   | 7  |
| 4 Adoption d'obligations de diligence relatives à certaines prestations en lien avec des sociétés et des trusts (conseillers) ..... | 7  |
| 4.1 Vue d'ensemble .....  | 7  |
| 4.2 Prises de position dans le détail.....  | 7  |
| 5 Abaissement du seuil pour le commerce des métaux précieux et des pierres précieuses .....   | 8  |
| 5.1 Vue d'ensemble .....  | 8  |
| 5.2 Prises de position dans le détail.....  | 8  |
| 6 Vérification des informations concernant l'ayant droit économique .....   | 9  |
| 6.1 Vue d'ensemble .....  | 9  |
| 6.2 Prises de position dans le détail.....  | 9  |
| 7 Actualisation des données des clients .....   | 9  |
| 7.1 Vue d'ensemble .....  | 9  |
| 7.2 Prises de position dans le détail.....  | 10 |
| 8 Adaptation du système de communication au MROS .....  | 10 |
| 8.1 Vue d'ensemble .....  | 10 |
| 8.1.1 Abrogation du droit de communiquer .....  | 10 |
| 8.1.2 Suppression du délai de 20 jours pour l'analyse .....   | 10 |
| 8.2 Prises de position dans le détail.....  | 11 |
| 8.2.1 Abrogation du droit de communiquer .....  | 11 |
| 8.2.2 Suppression du délai de 20 jours pour l'analyse .....   | 12 |
| 8.3 Autres demandes relatives au système de communication.....  | 13 |
| 8.3.1 Forme de la communication de soupçon.....   | 13 |
| 8.3.2 Durée et fin de l'obligation de communiquer.....  | 13 |
| 8.3.3 Exécution d'ordres du client pendant l'analyse du MROS (art. 9a LBA) .....  | 14 |

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 8.3.4  | Blocage des avoirs (art. 10 LBA).....   | 14 |
| 8.3.5  | Interdiction d'informer (art. 10a LBA).....   | 14 |
| 8.3.6  | Violation de l'obligation de communiquer (art. 37 LBA) .....  | 14 |
| 9      | Autres modifications de la LBA .....  | 15 |
| 9.1    | Prises de position concernant les mesures proposées .....   | 15 |
| 9.1.1  | Échange de renseignements entre le MROS et les OAR<br>(art. 29, al. 1 <sup>bis</sup> , LBA).....  | 15 |
| 9.1.2  | Transmission et utilisation d'informations de bureaux de communication<br>étrangers (art. 29a, al. 2 <sup>bis</sup> , LBA) .....                                      | 15 |
| 9.1.3  | Exclusion du droit d'accès aux fichiers en rapport avec les communications<br>et les informations transmises au bureau de communication (art. 34, al. 3,<br>LBA)..... | 16 |
| 9.2    | Autres remarques concernant l'art. 34 LBA.....  | 16 |
| 10     | Amélioration de la transparence des associations présentant un risque accru en<br>matière de financement du terrorisme.....   | 16 |
| 10.1   | Vue d'ensemble .....  | 16 |
| 10.2   | Prises de position dans le détail.....  | 16 |
| 10.2.1 | Remarques générales.....  | 16 |
| 10.2.2 | Prises de position sur les dispositions concernées.....   | 18 |
| 11     | Adoption d'un régime d'autorisation pour l'achat de métaux précieux usagés.....   | 19 |
| 11.1   | Vue d'ensemble .....  | 19 |
| 11.2   | Prises de position dans le détail.....  | 19 |
| 12     | Autres remarques et mesures proposées .....   | 21 |
| 12.1   | Bureau central du contrôle des métaux précieux comme nouvelle autorité de<br>surveillance dans le domaine du blanchiment d'argent .....                               | 21 |
| 12.2   | Assujettissement de nouveaux secteurs à la loi sur le blanchiment d'argent.....   | 21 |
| 12.3   | Fréquence d'adaptation de la LBA ainsi que coordination des différents projets de lois  | 21 |
| 12.4   | Incidences sur le mandat de service universel.....  | 21 |

## Abréviations

|             |  |
|-------------|--|
| ABG         | Association de Banques Suisses de Gestion  |
| ABPS        | Association de Banques Privées Suisses   |
| ARIF        | Association Romande des Intermédiaires Financiers  |
| ASA         | Association Suisse d'Assurances  |
| ASB         | Association suisse des banquiers   |
| ASFCMP      | Association suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux                                    |
| ASG         | Association Suisse des Gérants de Fortune  |
| BCMP        | Bureau cantonal de contrôle des ouvrages en métaux précieux, La Chaux-de-Fonds                         |
| CC          | Code civil   |
| CO          | Code des obligations   |
| CP          | Code pénal   |
| Cst.        | Constitution fédérale de la Confédération suisse   |
| FH          | Fédération de l'industrie horlogère suisse   |
| FSA         | Fédération Suisse des Avocats  |
| FSN         | Fédération Suisse des notaires   |
| GCO         | Association du Groupement des Compliance Officers de Suisse Romande et du Tessin                       |
| LBA         | Loi sur le blanchiment d'argent  |
| MROS        | Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent   |
| OAD FCT     | Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino   |
| OAR         | Organisme d'autorégulation   |
| OAR ASSL    | Organisme d'autorégulation de l'Association Suisse des Sociétés de Leasing                             |
| OAR FSA/FSN | Organisme d'autorégulation de la Fédération Suisse des Avocats et de la Fédération Suisse des Notaires |
| OAR SAIC    | Organisme d'autorégulation de la Swiss Association of Investment Companies                             |
| OAR-ASA     | Organisme d'autorégulation de l'Association Suisse d'Assurances  |
| PDC         | Parti démocrate-chrétien suisse  |
| PES         | Les VERTS suisses ou Parti écologiste suisse   |
| PLR         | PLR.Les Libéraux-Radicux   |
| PSS         | Parti socialiste suisse  |
| PVL         | Parti vert'libéral Suisse  |

|       |   |
|-------|---|
| SPA   | Swiss Payment Association                                   |
| UARNS | Union des Associations et Représentants des Nomades Suisses |
| UBCS  | Union des Banques Cantonales Suisses                        |
| UBOS  | Union de la Bijouterie et de l'Orfèvrerie Suisse            |
| UDC   | Union démocratique du centre                                |
| usam  | Union suisse des arts et métiers                            |
| USS   | Union syndicale suisse                                      |
| VQF   | Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen    |

## 1 Contexte

Avec ses recommandations, le Groupe d'action financière (GAFI) a créé des normes internationales de référence pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive<sup>1</sup>. Le GAFI évalue régulièrement la conformité des législations nationales de ses membres avec ces recommandations par le biais d'évaluations mutuelles.

La Suisse a fait l'objet d'une évaluation mutuelle du 4<sup>e</sup> cycle en 2016. Le rapport du GAFI sur la Suisse<sup>2</sup> reconnaît la bonne qualité d'ensemble du dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dans certains domaines, le GAFI a toutefois identifié des points faibles au niveau de la législation et de l'efficacité du dispositif et émis des recommandations à cet égard.

En juin 2017, le Conseil fédéral a chargé le DFF de préparer un projet de loi destiné à la consultation<sup>3</sup>. Celui-ci comprenait les mesures suivantes: (1) adoption d'obligations de diligence relatives à certaines prestations en lien avec des sociétés et des trusts (conseillers), (2) abaissement du seuil pour le commerce des métaux précieux et des pierres précieuses, (3) vérification des informations concernant l'ayant droit économique, (4) actualisation des données des clients, (5) adaptation du système de communication au MROS ainsi que d'autres modifications de la LBA de moindre portée, (6) amélioration de la transparence des associations présentant un risque accru en matière de financement du terrorisme et (7) adoption d'un régime d'autorisation pour l'achat de métaux précieux usagés.

Ces mesures doivent permettre de tenir compte des recommandations du rapport du GAFI sur la Suisse et d'améliorer la conformité du dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme avec les normes du GAFI ainsi que son efficacité.

La consultation s'est déroulée du 1<sup>er</sup> juin au 21 septembre 2018.

## 2 Procédure de consultation et évaluation

### 2.1 Procédure de consultation

Ont été consultés les gouvernements des 26 cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), treize partis politiques, trois associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, huit associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national ainsi que treize représentants des milieux concernés (destinataires supplémentaires)<sup>4</sup>.

Au total, la consultation a donné lieu à 79 prises de position. Vingt-deux cantons, six partis politiques (PDC, PLR, PES, PVL, PSS et UDC), deux associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, cinq associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national, sept destinataires supplémentaires ainsi que 37 participants n'ayant pas été invités officiellement ont pris position concernant le projet de consultation.

<sup>1</sup> Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération, Les Recommandations du GAFI, 2012; <http://www.fatf-gafi.org> > Publications > Recommandations GAFI

<sup>2</sup> Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Suisse, Rapport d'évaluation mutuelle, décembre 2016; [www.sif.admin.ch](http://www.sif.admin.ch) > Thèmes > Intégrité de la place financière ou <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf>

<sup>3</sup> Cf. communiqué de presse du Conseil fédéral du 28 juin 2017:

<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-67338.html>

<sup>4</sup> Des indications plus détaillées sur les destinataires figurent dans la liste des destinataires.

Parmi les prises de position reçues, 67 contiennent des remarques sur la substance. Quatre participants ont explicitement renoncé à émettre un avis (GL, SH, Union des villes suisses et Union patronale suisse), tandis que cinq participants (AI, AR, NW, VS et BS) ont approuvé le projet sans remarques supplémentaires. Enfin, deux cantons (FR et NE) ont fait savoir qu'ils n'avaient pas de commentaires particuliers à apporter, et un participant (BCMP) s'est prononcé exclusivement pour l'adoption d'un régime d'autorisation pour l'achat de métaux précieux usagés, sans faire de remarque sur la substance.

## **2.2 Méthode d'évaluation**

Le présent rapport ne reproduit pas l'intégralité des avis exprimés, mais cherche plutôt à dégager la position générale des participants. Pour les détails, l'on se référera aux prises de position publiées par la Chancellerie fédérale.

## **3 Vue d'ensemble des résultats de la consultation**

Une vue d'ensemble répartie par thème figure dans les différents chapitres. Voir à cet égard les ch. 4 à 12.

## **4 Adoption d'obligations de diligence relatives à certaines prestations en lien avec des sociétés et des trusts (conseillers)**

### **4.1 Vue d'ensemble**

Presque tous les acteurs concernés (avocats, notaires, fiduciaires et gérants de fortune ainsi que les organisations professionnelles correspondantes) ont rejeté entièrement cette mesure. Les critiques portaient notamment sur le fait que le secret professionnel ne serait pas respecté, que les avocats et les notaires sont déjà soumis à des règles strictes et que la punissabilité pour complicité de blanchiment d'argent s'applique déjà, raison pour laquelle l'adoption d'obligations de diligence serait superflue.

Les organisations qui s'engagent pour accroître la transparence, la moitié des cantons ayant pris position sur la substance ainsi que les représentants du secteur des intermédiaires financiers (p. ex. ASB) ont toutefois émis un avis explicitement favorable à cette mesure, en réclamant de surcroît au minimum, pour des raisons de cohérence, d'égalité de traitement et d'efficacité, l'adoption d'une obligation de communiquer, voire d'une surveillance.

Enfin, plusieurs demandes différenciées ont été formulées concernant, entre autres, le champ d'application.

Les opposants à la mesure sont aussi nombreux que ses partisans (lesquels réclament en outre un durcissement).

### **4.2 Prises de position dans le détail**

Vingt participants – un parti (UDC), plusieurs associations professionnelles et organismes d'autorégulation (usam, ASG, FSN, OAR FSA/FSN, OAR SAIC, OAR-ASA, ASA, Forum OAR, VQF, OAR ASSL, Centre Patronal, Association des notaires bernois, alliancefinance, OAD FCT, STEP, OAR FIDUCIAIRE SUISSE, EXPERTsuisse, Ordre des Avocats de Genève) ainsi qu'un acteur individuel (Vischer AG) – rejettent la mesure.

De même, vingt participants y sont favorables, et réclament en outre un durcissement de celle-ci en proposant une obligation de communiquer au MROS, voire une surveillance comme pour les intermédiaires financiers. Concrètement, il s'agit de sept cantons (SO, OW,

SG, LU, TG, TI, GE), de trois partis (PVL, PES, PSS), de cinq associations professionnelles représentant les intermédiaires financiers (ASB, USS, SPA, KARTAC, ABG), de deux organisations qui s'engagent de manière générale pour plus de transparence (Transparency International et Public Eye) ainsi que de trois acteurs individuels. Parmi ceux-ci, un s'est exprimé pour une obligation de communiquer (UBS) et les deux autres, malgré des commentaires critiques sur la mesure, pour un droit de communiquer (Alithis, Bär & Karrer). Les partisans d'un durcissement de la mesure ont principalement fait valoir que, sans obligation de communiquer, les poursuites pénales ne sont pas efficaces, qu'un client peut chercher un conseiller qui exécute des opérations illégales sans conséquence jusqu'à ce qu'il arrive à ses fins et qu'il n'y a pas de cohérence et donc pas d'égalité de traitement avec les intermédiaires financiers et les négociants.

Les autres participants n'ont soit pas commenté la mesure, soit l'ont approuvée explicitement. Par ailleurs diverses propositions constructives ont été formulées. Plusieurs participants ont demandé une restriction du champ d'application et un participant a demandé qu'il soit étendu.

## **5 Abaissement du seuil pour le commerce des métaux précieux et des pierres précieuses**

### **5.1 Vue d'ensemble**

Globalement, les participants ont compris pourquoi un abaissement du seuil était proposé, la branche concernée se réjouissant de son côté qu'une solution économiquement viable ait été proposée. En outre, différents participants se sont exprimés en faveur d'un durcissement de la mesure tandis que d'autres ont appelé à une modération, voire à une suppression pure et simple de la mesure. Les partisans d'une réglementation plus stricte sont aussi nombreux que les participants en faveur d'une suppression ou d'une mesure moins stricte.

### **5.2 Prises de position dans le détail**

Sept participants se sont prononcés en faveur d'un durcissement de la mesure, réclamant l'abaissement du seuil pour des branches supplémentaires, voire pour le commerce de tous les biens, et demandant l'inclusion dans la mesure des produits finis tels que les bijoux ou encore l'ajout d'une surveillance comme pour les intermédiaires financiers. Concrètement, un parti (PSS), deux cantons (ZH et TG), ainsi que quatre organisations, associations et organismes d'autorégulation (USS, Transparency International, Forum OAR et OAD FCT) se sont prononcés en faveur d'un durcissement de la mesure.

À l'opposé, sept participants se sont dits favorables à une solution moins stricte, voire à une suppression de la mesure. Selon certains d'entre eux, le seuil de 15 000 francs est trop bas. D'autres souhaitent que les pierres précieuses non montées, qui sont vendues dans les bijouteries, soient aussi exclues de la mesure. Ces demandes faisaient valoir notamment qu'il s'agit d'une mesure disproportionnée entraînant une augmentation excessive de la charge administrative. En l'espèce, un parti (UDC), deux cantons (SZ et en partie TG) et quatre associations (UBOS, alliancefinance, usam et UARNS) se sont prononcés à cet égard.

Par ailleurs, trois participants (economiesuisse, ARIF et FH) souhaitent que les définitions des métaux précieux et des pierres précieuses figurent dans la loi et non dans l'ordonnance. D'autres participants n'ont soit pas commenté la mesure, soit y sont explicitement favorables.

## **6 Vérification des informations concernant l'ayant droit économique**

### **6.1 Vue d'ensemble**

La majorité des participants à la consultation souscrivent à cette proposition, certains l'approuvant totalement (PVL, PSS, ARIF, Vischer AG). Elle n'a été explicitement rejetée que par deux organisations (ASG et alliancefinance) au motif qu'elle allait trop loin ou qu'elle n'apportait aucune réglementation nouvelle. Par ailleurs, diverses propositions d'adaptation ont été soumises. Certains participants ont en particulier demandé l'ancrage explicite de l'approche fondée sur les risques directement dans le texte de loi, l'uniformisation des termes et une adaptation de la formulation concrète de la nouvelle obligation. Ce sont avant tout les intermédiaires financiers et leurs organismes professionnels et d'autorégulation qui se sont exprimés de façon détaillée sur la mesure.

### **6.2 Prises de position dans le détail**

Cinq participants (LU, AG, ASB, GCO et ABG) se sont dits favorables à ce que l'approche fondée sur les risques, qui peut être utilisée lors de la vérification des informations, soit reprise explicitement dans le texte de loi et qu'elle s'applique explicitement aussi bien pour l'identification que pour la vérification des informations. Par ailleurs, deux participants (economiesuisse et OAR ASSL) ont exprimé le souhait que l'approche fondée sur les risques s'applique également pour la méthode de vérification des données. En outre, l'OAR SAIC a demandé que les clients présentant un risque faible puissent être exclus de l'obligation de vérification des informations. Trois participants (LU, AG et UBCS) ont en outre critiqué l'utilisation excessive de termes différents entraînant ainsi une incertitude. Au total, treize participants souhaitent en outre que la formulation soit adaptée à la formulation de la recommandation du GAFI et que le texte de loi parle par conséquent de «vérification de l'identité de l'ayant droit économique» et non de «vérification des informations concernant l'ayant droit économique». Concrètement, un parti (PLR), onze associations et organismes d'autorégulation (usam, ASB, economiesuisse, SPA, ABG, Forum OAR, OAR SAIC, OAR-ASA, OAR ASSL, OAD FCT, OAR FIDUCIAIRE SUISSE) et un acteur individuel (UBS) se sont dits en faveur de cette dernière modification. Enfin, deux participants ont demandé que la loi précise explicitement que l'obligation de vérification ne s'applique pas aux informations concernant le détenteur du contrôle (ASB et SPA) et un participant qu'un alinéa supplémentaire soit ajouté à ce sujet dans la loi pour les personnes morales (UBS). Par ailleurs, des modifications uniquement mineures de la formulation ont été proposées.

## **7 Actualisation des données des clients**

### **7.1 Vue d'ensemble**

Au sujet de la mesure concernant l'actualisation des données des clients, deux partis (PVL et PSS) ont émis un avis favorable explicite, tandis que l'OAD FCT a souhaité en plus de durcir la mesure en supprimant l'approche fondée sur les risques. L'ASG et alliancefinance sont opposées à la nouvelle mesure, car soit elle implique de renoncer à l'approche fondée sur les risques étant donné qu'elle prévoit une obligation générale d'actualisation valant pour toutes les relations d'affaires, soit elle n'apporte aucune nouvelle réglementation. En outre, diverses autres demandes sur le contenu de la réglementation ont été formulées surtout concernant la précision du terme «documents» utilisé dans la loi ainsi que concernant la question de l'effet rétroactif.

## 7.2 Prises de position dans le détail

Sept participants (LU, AG, ASB, UBCS, Centre Patronal, ABG et UBS) souhaitent une précision ou adaptation du terme «documents». Il convient de préciser qu'il s'agit uniquement de documents ou d'informations relatifs au profil client et non d'informations en lien avec des transactions. Cinq participants (LU, AG, ASB, UBCS et Raiffeisen Suisse) proposent d'exclure entièrement de la mesure les clients ne présentant qu'un risque faible. Neuf participants (TG, SPA pour des délais suffisamment longs, UBCS, usam, economiesuisse, Forum OAR, OAR SAIC, OAR ASSL, OAR-ASA) ont mentionné qu'aucun effet rétroactif général et non admissible ne doit être appliqué ou, du moins, que des délais transitoires conformes au principe de proportionnalité devraient être définis. Six participants (Forum OAR, OAR SAIC, OAD FCT, SPA, Vischer AG et Raiffeisen Suisse) ont en outre souhaité que des délais concrets soient fixés pour déterminer soit la durée maximale, soit la durée minimale jusqu'à l'actualisation obligatoire. Les propositions en la matière se situent entre sept et dix ans. Enfin, cinq participants (PLR, ASB, SPA, OAR ASSL et UBS) ont souhaité que l'approche fondée sur les risques soit également ancrée dans la loi en ce qui concerne la manière de procéder à la mise à jour en plus de son étendue et de sa périodicité. Raiffeisen Suisse souhaite en outre des explications supplémentaires concernant cette mesure dans la Convention relative à l'obligation de diligence des banques.

## 8 Adaptation du système de communication au MROS

### 8.1 Vue d'ensemble

#### 8.1.1 Abrogation du droit de communiquer

L'abrogation du droit de communiquer a été clairement rejetée par les acteurs concernés (intermédiaires financiers avant tout du secteur bancaire) ainsi que par les organismes d'autorégulation et la majorité des organisations professionnelles et des associations faïtières. Les critiques ont notamment porté sur le fait que le GAFI n'a pas exigé l'abrogation du droit de communiquer ni un abaissement du seuil de l'obligation de communiquer, mais simplement une clarification de la distinction entre droit et obligation de communiquer. Le droit de communiquer constitue en outre pour les intermédiaires financiers un instrument efficace de lutte contre le blanchiment d'argent permettant d'écarter tout risque de punissabilité des collaborateurs pour violation du secret bancaire ou de l'obligation de communiquer. Les critiques ont également porté sur le fait que la jurisprudence citée dans le rapport explicatif ne s'exprime qu'incidemment sur le champ d'application de l'obligation de communiquer et qu'on ne lui accorde donc pas la même importance que dans le cadre des commentaires. En outre, l'abrogation du droit de communiquer reviendrait à une extension de l'obligation de communiquer, extension qui est clairement rejetée par la branche.

Seuls quelques cantons, deux partis politiques et une minorité d'associations faïtières se sont prononcés en faveur de l'abrogation du droit de communiquer. La moitié de ces derniers estiment toutefois que l'abrogation du droit de communiquer nécessite, pour des questions de sécurité juridique, une modification subséquente de la formulation de l'art. 9 LBA (obligation de communiquer).

#### 8.1.2 Suppression du délai de 20 jours pour l'analyse

La proposition de supprimer le délai de 20 jours ouvrables maximum pour l'analyse, par le MROS, des communications de soupçons basées sur l'obligation de communiquer est rejetée par la quasi-unanimité des participants qui se sont prononcés sur cette mesure. Les critiques ont notamment porté sur le fait que cette proposition entraîne une incertitude considérable

pour les intermédiaires financiers quant à une possible rupture de la relation d'affaires visée par la communication. Ainsi ceux-ci ne pourraient plus, comme jusqu'à présent en application de l'ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent, après une communication décider librement de la poursuite de la relation d'affaires si aucune information du MROS ne leur parvient dans les 20 jours ouvrables. Ils pourraient uniquement mettre fin à la relation d'affaires à l'initiative du client. Les intermédiaires financiers pourraient ainsi être tenus de maintenir une relation d'affaires ayant fait l'objet d'une communication pendant des semaines, voire des mois et d'exécuter d'autres transactions avec des fonds d'origine potentiellement criminelle. La gestion de telles relations d'affaires présente des risques considérables pour les intermédiaires financiers et requiert en outre l'utilisation de ressources considérables. La proposition a par conséquent été considérée comme disproportionnée. Une prolongation appropriée du délai d'analyse serait toutefois acceptable.

Seuls deux participants approuvent cette proposition, alors que trois autres n'y sont pas opposés à condition de prévoir des mesures additionnelles, comme la possibilité de mettre fin à la relation d'affaires dans certaines conditions.

## 8.2 Prises de position dans le détail

### 8.2.1 Abrogation du droit de communiquer

Treize participants (AG, VD, GE, LU, SO, TI, ZH, PSS, PVL, Centre Patronal, EXPERTsuisse, alliancefinance et GCO) approuvent l'abrogation du droit de communiquer. Six d'entre eux (AG, GE, LU, PSS, EXPERTsuisse et GCO) estiment toutefois que l'abrogation du droit de communiquer nécessite en plus une modification de la formulation de l'obligation de communiquer (art. 9 LBA), qui abaisse explicitement le seuil du soupçon, soit en supprimant le terme «fondé» dans l'expression «sur la base de soupçons fondés» (AG, GE, LU, EXPERTsuisse et GCO), soit en combinant les formulations de l'obligation et du droit de communiquer (LU). Le PSS propose, quant à lui, de reprendre la formulation de la recommandation 20 du GAFI, c'est-à-dire «soupçonne ou à des motifs raisonnables de soupçonner». SO considère en outre qu'il est judicieux et opportun, en cas de renonciation à l'introduction d'une obligation de communiquer, de prévoir dans la LBA un droit de communiquer clairement réglementé pour la nouvelle catégorie des conseillers.

SG se demande si le droit de communiquer ne pourrait pas offrir un champ d'application aux personnes libérées de l'obligation de communiquer en raison du secret professionnel selon l'art. 9, al. 2, LBA et, partant, si le maintien du droit de communiquer resterait alors justifié.

L'abrogation du droit de communiquer est par contre clairement rejetée par les 23 participants suivants: ASB, ABG, UBCS, ABPS, UBS, Raiffeisen Suisse, SPA, KARTAC, economiesuisse, Forum PME, usam, ASA, Forum OAR, ARIF, OAD FCT, OAR FSA/FSN, OAR ASSL, OAR SAIC, OAR-ASA, OAR FIDUCIAIRE SUISSE, VQF, ASG et Bär & Karrer. Sept participants (ASB, ABPS, Raiffeisen Suisse, economiesuisse, OAR ASSL, OAR-ASA et ASA) proposent au contraire que le droit de communiquer soit transféré du CP dans la LBA et que son champ d'application soit étendu aux cas de financement du terrorisme et aux organisations criminelles, comme pour l'obligation de communiquer. Par ailleurs, l'ASB et Raiffeisen Suisse proposent d'inclure dans le droit de communiquer aussi l'utilisation de fonds pour la perpétration de crimes.

L'OAR-ASA et l'ASA estiment en outre qu'il faut établir une distinction entre le droit de communiquer et l'obligation de communiquer en adaptant le texte de la loi et qu'il faut introduire dans la loi une définition claire des soupçons fondés déclenchant l'obligation de communiquer. Neuf autres participants (ASB, usam, economiesuisse, Forum OAR, OAD FCT, OAR FSA/FSN, OAR ASSL, OAR FIDUCIAIRE SUISSE et VQF) demandent également une

clarification de la notion de «soupçons fondés» au niveau de la loi, tandis que deux participants (Raiffeisen Suisse et OAR SAIC) plaident plutôt en faveur d'une telle définition au niveau de l'ordonnance. À cet égard, il est fait référence à un nouvel arrêt du tribunal fédéral d'août 2018 qui a été élevé au rang d'arrêt de principe. Par ailleurs, des formulations concrètes pour la définition des «soupçons fondés» sont proposées. De son côté, le Forum PME demande que la formulation de l'obligation de communiquer soit renforcée («s'il sait ou présume, sur la base de soupçons entièrement fondés...»), afin de rétablir, par voie législative, la distinction entre le droit et l'obligation de communiquer que l'interprétation récente et extensive faite par le Tribunal fédéral de la notion de soupçons fondés a rendue inopérante.

L'OAR ASSL, l'OAR-ASA et l'ASA soulignent que l'art. 11 LBA doit être formulé de telle manière que l'exclusion de la responsabilité pénale et civile de l'intermédiaire financier effectuant la communication soit garantie aussi bien avec le droit de communiquer qu'avec l'obligation de communiquer, indépendamment du fait que le droit de communiquer reste dans le CP ou soit transféré dans la LBA.

En cas d'abrogation du droit de communiquer, l'UBCS estime que la formulation de l'obligation de communiquer visée à l'art. 9 LBA doit être modifiée pour des raisons de sécurité juridique, tandis que Bär & Karrer propose une adaptation de l'art. 11 LBA. Selon UBS, SPA et KARTAC, dans un tel cas, il faudrait au moins réduire le risque pénal pour les collaborateurs des intermédiaires financiers en supprimant la punissabilité par négligence selon l'art. 37, al. 2, LBA. Bien que le GCO soit favorable à la suppression du droit de communiquer, il demande également la suppression du terme «fondé».

### 8.2.2 Suppression du délai de 20 jours pour l'analyse

La suppression du délai d'analyse n'est approuvée que par le canton de ZH et le PSS, ZH estimant que le MROS doit impérativement disposer de suffisamment de moyens. UBS, l'OAR-ASA et l'ASA ne rejettent certes pas la proposition, mais demandent un droit explicite pour l'intermédiaire financier dans la LBA de résilier la relation d'affaires dans certaines circonstances (UBS: après un délai approprié, p. ex. 30 jours; OAR-ASA et ASA: en l'absence d'une obligation de blocage des avoirs). L'OAR-ASA et l'ASA estiment en outre que d'autres mesures devraient être prises pour que le MROS puisse hiérarchiser les cas afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience.

La suppression du délai d'analyse est par contre refusée par les 29 participants suivants: AG, LU, OW, SG, TI, VD, PLR, ASB, ABG, UBCS, ABPS, Raiffeisen Suisse, KARTAC, SPA, Centre Patronal, economiesuisse, GCO, Forum PME, usam, Forum SRO, OAD FCT, OAR FSA/FSN, OAR ASSL, OAR SAIC, OAR FIDUCIAIRE SUISSE, VQF, ASG, SATC et alliancefinance.

Vingt-trois participants proposent, à titre d'alternative, d'étendre le délai d'analyse (p. ex. à 30 jours ouvrables: OW, OAD FCT; à 35 jours ouvrables: SATC, Forum PME; à 40 jours ouvrables: TI, VD, ASB, UBCS, ABPS, KARTAC, SPA, Centre Patronal; à 30/40 jours ouvrables: GCO; à 40, 60 voire 80 jours ouvrables: Raiffeisen Suisse). Pour le PLR la durée du délai doit être déterminée en accord avec les différents acteurs concernés. Selon economiesuisse, une prolongation du délai n'est acceptable que si elle est effectuée de manière appropriée et ne dépasse en aucun cas 40 jours ouvrables. L'OAR ASSL ne refuse pas non plus une prolongation, mais demande que le délai maximal soit obligatoirement fixé dans la loi. Selon l'OAR FIDUCIAIRE SUISSE, la durée du délai, par exemple 30, 40 ou 60 jours, peut être discutée. Il est toutefois indispensable de fixer un délai clair pour que l'intermédiaire financier puisse résilier la relation contractuelle. Enfin, l'usam, le Forum OAR, l'OAR FSA/FSN, l'OAR SAIC et VQF envisagent une extension du délai de traitement à

30 jours ouvrables maximum à condition que la loi permette expressément l'interruption de la relation d'affaires à l'échéance de ce délai.

Trois autres participants souhaitent également que la LBA prévoie que l'intermédiaire financier puisse décider, après l'échéance du délai d'analyse (de 40 jours ouvrables: ASB, Raiffeisen Suisse; de 20 jours ouvrables: LU), s'il rompt la relation d'affaires.

Cinq participants (AG, UBCS, KARTAC, SPA et OAD FCT) demandent par contre uniquement la possibilité de rompre la relation d'affaires si le délai d'analyse est supprimé (UBCS: après 20 jours; KARTAC, SPA: après un délai approprié, p. ex. 30 jours). La rupture de la relation d'affaires ne doit, selon l'ASB, l'UBCS et Raiffeisen Suisse, être possible qu'en garantissant le *paper trail* et l'interdiction d'informer.

Sept participants (ASB, ABG, ABPS, Raiffeisen Suisse, economiesuisse, OAD FCT et OAR ASSL) demandent aussi l'adoption d'un délai pour le droit de communiquer. Pour Raiffeisen Suisse, ce délai peut même être plus long que le délai pour l'obligation de communiquer (p. ex. 80 voire 120 jours ouvrables).

L'OAR ASSL propose en outre que le MROS informe les intermédiaires financiers de la raison pour laquelle leur communication n'a pas été transmise. SATC suggère qu'un service soit créé et auquel l'intermédiaire financier qui a effectué la communication peut s'adresser pour clarifier des questions concernant l'exercice de ses droits et obligations pendant l'analyse de la communication par le MROS. Ce service devrait avoir la compétence de transmettre des instructions juridiquement contraignantes.

### **8.3 Autres demandes relatives au système de communication**

#### **8.3.1 Forme de la communication de soupçon**

Le MROS introduira prochainement un nouveau système de traitement des données, selon lequel les communications de soupçons, leurs annexes et les informations supplémentaires adressées au MROS devront être saisies et remises uniquement par l'intermédiaire d'un portail en ligne. Dix participants (ASB, ABG, ABPS, UBCS, Raiffeisen Suisse, UBS, OAR ASSL, economiesuisse, usam et GCO) souhaitent pouvoir continuer d'envoyer des communications au MROS sur papier et demandent que la LBA (sauf Raiffeisen Suisse: dans le message du Conseil fédéral) prévoie expressément la possibilité de transmettre les communications aussi bien sous forme physique qu'électronique. En outre, les exigences en matière de communication physique et électronique devraient être identiques sur le plan du contenu pour répondre au principe de neutralité technologique. Une partie de ces participants (ASB, UBCS, Raiffeisen Suisse, economiesuisse et GCO) demande une extension de cette règle à la remise d'informations supplémentaires au MROS au sens de l'art. 11a LBA. L'UBCS exige en outre que les établissements obtiennent un délai d'introduction approprié et que la date d'introduction soit reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

#### **8.3.2 Durée et fin de l'obligation de communiquer**

Neuf participants (usam, Forum OAR, OAD FCT, OAR FSA/FSN, OAR ASSL, OAR-ASA, OAR FIDUCIAIRE SUISSE, VQF et ASA) proposent d'utiliser la révision de la loi pour clarifier la question controversée dans la doctrine de la durée et de la fin de l'obligation de communiquer. Selon eux, il convient d'ancrer dans la LBA que, pour tous les faits que l'intermédiaire financier découvre après la fin de la relation d'affaires ou qu'il n'aurait pas dû connaître plus tôt, il n'existe pas d'obligation de communiquer. En outre, il ne devrait pas y avoir d'obligation de communiquer lorsque l'infraction préalable est manifestement prescrite.

### **8.3.3 Exécution d'ordres du client pendant l'analyse du MROS (art. 9a LBA)**

Neuf participants (ASB, Raiffeisen Suisse, UBS, KARTAC, SPA, usam, OAR ASSL, OAR-ASA et ASA) suggèrent d'adopter une disposition dans la LBA qui établit de manière explicite qu'un intermédiaire financier qui exécute des ordres du client selon l'art. 9a LBA ne peut pas être tenu pour responsable pénalement ou civilement.

L'ARIF est par contre d'avis qu'il semble peu adéquat d'ancrer dans la LBA une licence complète pour l'intermédiaire financier d'exécuter les ordres de client pendant l'analyse du MROS (qui peut prendre un certain temps), car si le client dénoncé a quelques soupçons à ce sujet, il ne manquera pas d'expédier ailleurs les valeurs patrimoniales concernées. Par conséquent, l'ARIF estime qu'il conviendrait de préciser qu'il ne s'agit d'exécuter que les ordres n'affectant pas la substance des avoirs concernés.

### **8.3.4 Blocage des avoirs (art. 10 LBA)**

UBS estime que si l'on supprime le délai de traitement de vingt jours pour le MROS, il ne fait plus de sens de maintenir l'obligation d'un blocage des avoirs à partir de la transmission aux autorités de poursuite pénale et demande donc la suppression de l'art. 10, al. 1, LBA. UBS propose cependant une nouvelle disposition concernant la décision possible par le Ministère public d'ordonner un blocage des avoirs. En outre, l'art. 9a LBA doit être modifié. KARTAC et SPA sont également d'avis que le blocage des avoirs après transmission d'une communication est contreproductif et disproportionné et qu'il doit donc être supprimé. Ils proposent subsidiairement de prévoir la suppression du blocage pour les émetteurs de cartes de crédit, tant que ceux-ci ne détiennent aucun avoir du détenteur de cartes. EXPERTsuisse propose en outre de préciser l'art. 10, al. 1, LBA, en ajoutant «dans la mesure du possible», car les gérants de fortune et les trustees ne sont généralement pas en mesure de bloquer des avoirs.

### **8.3.5 Interdiction d'informer (art. 10a LBA)**

Onze participants (ASB, Raiffeisen Suisse, UBS, KARTAC, SPA, economiesuisse, Forum OAR, OAR-ASA, OAR FIDUCIAIRE SUISSE, VQF et ASA) proposent de prévoir une exception à l'interdiction d'informer pour les sociétés du groupe, et ce à l'étranger également. La LBA doit établir explicitement que les sociétés du groupe suisses et étrangères de l'intermédiaire financier ne sont pas considérées comme des tiers.

Vischer AG suggère d'étendre l'exception de manière générale aux intermédiaires financiers étrangers, qui sont aussi soumis à une interdiction d'informer en vertu du droit étranger, tandis qu'EXPERTsuisse demande une telle exception pour les sociétés d'audit.

Enfin, l'ARIF relève que les nouveaux «conseillers» assujettis auraient été oubliés dans les personnes dispensées de l'interdiction d'informer et que l'exemption prévue à l'art. 10a, al. 6, LBA lui semble trop large et de nature à offrir la possibilité d'avertir le client dénoncé sous prétexte d'une procédure.

### **8.3.6 Violation de l'obligation de communiquer (art. 37 LBA)**

Alors qu'UBS, SPA et KARTAC proposent la suppression de la punissabilité pour cause de négligence visée à l'art. 37, al. 2, LBA en cas d'abrogation du droit de communiquer (voir 8.2), treize participants (ASB, ABG, UBCS, ABPS, Raiffeisen Suisse, economiesuisse, usam, Forum OAR, OAR ASSL, OAR-ASA, OAR FIDUCIAIRE SUISSE, VQF et ASA) demandent la suppression de cette disposition indépendamment de ce qu'il advient du droit de communiquer. Ils estiment qu'il faut réduire le risque pénal pour les collaborateurs des intermédiaires

financiers et les négociants. En particulier, dans le cadre de la jurisprudence plus sévère selon laquelle une obligation de communiquer est très rapidement donnée, il n'est plus approprié que la violation par négligence soit aussi punissable.

Quatre participants (ASB, ABG, ABPS, Raiffeisen Suisse) demandent en outre que l'infraction soit uniquement soumise à la juridiction fédérale afin de garantir que le collaborateur concerné dispose de tous les droits qui lui reviennent pour sa défense.

Enfin, le GCO relève qu'à un stade ultérieur on pourrait s'interroger sur l'opportunité de prévoir un système prévoyant clairement une responsabilité (pénale administrative) de l'établissement et une responsabilité subsidiaire des personnes physiques concernées dans certains cas limitatifs.

## **9 Autres modifications de la LBA**

### **9.1 Prises de position concernant les mesures proposées**

Seuls les trois sujets ci-dessous ont fait l'objet de commentaires, de la part uniquement de quelques participants:

#### **9.1.1 Échange de renseignements entre le MROS et les OAR (art. 29, al. 1<sup>bis</sup>, LBA)**

Seuls trois participants (ZH, ARIF et GCO) se sont prononcés sur cette proposition. L'ARIF et le GCO la saluent, alors que ZH s'y oppose.

Le GCO rappelle que cette proposition ne vise qu'à ancrer dans la LBA une pratique du MROS déjà usuelle, mais qui n'est basée que sur une jurisprudence et une ordonnance. ZH considère en revanche que l'octroi d'un accès illimité des OAR aux informations du bureau de communication n'est pas approprié et rejette la proposition, arguant notamment le risque de conflit d'intérêts. C'est pourquoi ZH suggère, au cas où cette proposition est maintenue, d'organiser l'accès des OAR aux informations du bureau de communication de la même manière que les prescriptions concernant les bureaux de communication étrangers et de ne l'autoriser qu'avec l'approbation expresse du Ministère public.

#### **9.1.2 Transmission et utilisation d'informations de bureaux de communication étrangers (art. 29a, al. 2<sup>bis</sup>, LBA)**

Seuls quatre participants (SG, ZH, usam et ASG) se sont prononcés sur cette proposition. Bien que SG et ZH relèvent plusieurs problèmes potentiels d'application ainsi que quelques questions qui restent ouvertes, ils saluent malgré tout cette proposition. L'usam et l'ASG la refusent par contre. L'usam indique que la proposition viole des droits élémentaires en matière de protection et de procédure. L'ASG est d'avis que, du point de vue de l'état de droit, il n'est pas admissible qu'une autorité de police telle que le bureau de communication conclue des ententes secrètes (c.-à-d. qui ne se trouvent pas dans les dossiers d'une procédure pénale) sur l'utilisation d'informations et de documents récoltés dans le cadre du traitement de communications de soupçons. Cette proposition violerait le principe de l'équilibre entre la poursuite et la défense dans la procédure pénale et empêcherait une procédure pénale équitable.

### **9.1.3 Exclusion du droit d'accès aux fichiers en rapport avec les communications et les informations transmises au bureau de communication (art. 34, al. 3, LBA)**

Seuls trois participants (Vischer AG, Bär & Karrer et GCO) se sont prononcés sur cette proposition. Vischer AG et Bär & Karrer saluent expressément la proposition. Bär & Karrer indique que la coordination des lois (LBA et loi sur la protection des données) élimine l'incertitude juridique actuelle pour les intermédiaires financiers. Le GCO relève que l'art. 34 LBA apporte une modification d'intérêt en lien avec la protection des données. Il regrette toutefois qu'aucune précision n'ait été indiquée sous l'art. 33 LBA, alors qu'il aurait été judicieux de réfléchir à une coordination adaptée de la protection des données aussi sous cette disposition.

## **9.2 Autres remarques concernant l'art. 34 LBA**

Trois participants (EXPERTsuisse, ASB et Raiffeisen Suisse) se sont prononcés également sur les al. 2 et 4 de l'art. 34 LBA, qui ne font toutefois pas l'objet du projet de modification de la LBA.

EXPERTsuisse estime que l'art. 34, al. 2 doit être complété par un renvoi aux sociétés d'audit. Les sociétés d'audit ont accès aux cas suspects et doivent les examiner dans le cadre des procédures d'audit. Cela doit donc être défini de manière plus claire.

Quant à l'al. 4, l'ASB et Raiffeisen Suisse indiquent que l'obligation de destruction dans les cinq ans pour les données en rapport avec l'obligation de communiquer est en contradiction avec l'obligation de conservation visée à l'art. 7, al. 3, et doit donc être supprimée.

## **10 Amélioration de la transparence des associations présentant un risque accru en matière de financement du terrorisme**

### **10.1 Vue d'ensemble**

Vingt-neuf participants se sont prononcés sur la proposition d'introduire de nouvelles normes de transparence pour les associations qui sont impliquées à titre principal dans la collecte ou la distribution de fonds à des fins caritatives à l'étranger. Quatre participants (PSS, PDC, USS et Centre Patronal) accueillent favorablement la proposition. Trois participants (SZ, UARNS et alliancefinance) la rejettent. Vingt-deux participants approuvent la proposition de manière générale, mais proposent des modifications ciblées du projet.

### **10.2 Prises de position dans le détail**

#### **10.2.1 Remarques générales**

Dix participants (PLR, ASB, economiesuisse, ABPS, Raiffeisen Suisse, ABG, UBS, SPA, KARTAC et usam) estiment que l'obligation d'inscription ne devrait être prévue que pour les associations qui collectent et distribuent des fonds à des fins caritatives dans des pays à haut risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme selon les critères du GAFI.

ZG propose d'étendre l'obligation de tenir une liste des membres et de désigner un représentant domicilié en Suisse à toutes les associations qui sont inscrites au registre du commerce et pas seulement à celles qui sont tenues de s'y inscrire. De plus, ZG estime que le ch. 3.1 du rapport explicatif n'est pas correct lorsqu'il affirme que les cantons ne sont pas touchés par le projet de loi. Les nouvelles prescriptions peuvent aboutir à de nouveaux cas de dissolution

d'associations, ce qui engendrerait des coûts supplémentaires pour les offices de poursuites et faillites.

Le PVL accueille favorablement le projet, mais précise que la liberté d'association doit être garantie et que les restrictions à cette liberté doivent se limiter à des mesures minimales. SZ rejette le projet en raison des coûts supplémentaires qu'il engendre pour les associations. Les coûts supplémentaires et le nombre d'associations concernées ne sont en outre pas chiffrées dans le rapport. Alliancefinance rejette également le projet. Il n'est pas clair de savoir qui jugera si une association présente un risque accru de financement du terrorisme et quelles sont les conséquences d'un manquement aux nouvelles obligations. De plus, une association qui finance le terrorisme ne s'inscrira pas volontairement au registre du commerce.

SG et BL évoquent le risque que la révision ne soit pas mise en œuvre en pratique. SG fait remarquer en particulier que la mise en œuvre de l'obligation d'inscription d'associations qui présentent un risque accru d'être exploitées à des fins de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme présente encore plus de difficultés du point de vue de la mise en œuvre. En outre, dans la pratique, se pose la question de savoir qui surveille l'activité des associations et doit constater si elles sont principalement actives à l'étranger ou en Suisse. SG ajoute que l'inscription au registre du commerce n'est pas le moyen le plus approprié pour combattre les risques liés au financement du terrorisme. Le registre du commerce sert avant tout à garantir la sécurité des transactions juridiques. Les associations qui tombent dans le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme relèvent davantage de la protection de l'État que du registre du commerce. Vischer AG estime pour sa part qu'il n'est pas certain que la révision apporte plus de transparence. En outre, Vischer AG souligne le fait qu'il existe un risque que de nombreuses associations remplissent les obligations par précaution ou renoncent à une inscription au registre du commerce. Un accomplissement des obligations par précaution entraînerait des coûts importants. Enfin, Vischer AG ajoute qu'il s'agit de clarifier quelles sont les conséquences lorsqu'une association n'a pas réuni toutes les informations qui doivent figurer sur la liste des membres.

ZH estime que la modification prévue à l'art. 61, al. 2, ch. 3, P-CC concerne principalement la lutte contre le terrorisme et qu'elle est conçue de manière trop étroite avec la restriction sur le lien avec l'étranger. En outre, ZH fait remarquer que les clubs privés et les clubs de jeux illégaux pourraient être exploités à des fins de financement du terrorisme et de blanchiment d'argent. Il convient de s'assurer que ce type de situations est aussi couvert par une obligation d'inscription. Profonds estime en revanche que l'art. 61, al. 2, ch. 3, P-CC est trop large et que l'obligation d'inscription devrait être subordonnée à des indices concrets de risques d'abus.

BL et Vischer AG font valoir la nécessité de prévoir une disposition transitoire pour les obligations prévues aux art. 61a et 69, al. 2, P-CC.

Profonds salue le fait que certaines mesures examinées dans le rapport explicatif n'aient finalement pas été retenues.

Enfin, AG propose de définir clairement dans la loi que les intermédiaires financiers n'ont aucune obligation vis-à-vis des associations concernant la tenue du registre des membres ou l'inscription au registre du commerce.

## 10.2.2 Prises de position sur les dispositions concernées

### ***Obligation d'inscription des associations impliquées dans la collecte ou la distribution de fonds à des fins caritatives à l'étranger (art. 61, al. 2, ch. 3, P-CC)***

Profonds estime que la notion de but caritatif est trop restrictive. Avec la limitation à des buts caritatifs, les associations à buts culturels seraient exclues de l'obligation d'inscription, ce qui permettrait à des associations de se libérer de l'obligation d'inscription en choisissant de manière ciblée le but de l'association. En outre, Profonds renvoie à la problématique de nature constitutionnelle d'une obligation d'enregistrement. Une obligation d'inscription ne peut être autorisée qu'aux conditions strictes de l'art. 36 Cst.

### ***Normes de délégation de compétences au Conseil fédéral (art. 61, al. 2<sup>bis</sup>, 61, al. 2<sup>ter</sup>, et 61, al. 2<sup>quater</sup>, P-CC)***

BL fait remarquer que l'art. 164 Cst. exige que toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le CC ou le CO doit établir si une entité juridique est tenue de s'inscrire au registre du commerce. SG estime que la mise en œuvre de l'obligation d'enregistrement des associations qui présentent un risque accru d'être exploitées à des fins de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme est difficile. Profonds estime qu'il n'est pas certain que la délégation de compétence prévue à l'art. 61, al. 2<sup>bis</sup>, P-CC soit conforme à la Constitution. Par contre, Profonds considère que la prise en compte des cas individuels visée par l'art. 61, al. 2<sup>ter</sup>, P-CC fait sens si elle suit strictement l'approche fondée sur les risques. Profonds propose que seules les associations qui remplissent les conditions à préciser selon l'art. 61, al. 2, ch. 3, et présentent un risque accru d'abus soient soumises à l'obligation d'inscription visée. Dès lors, comme les associations présentant un lien avec l'étranger ne seraient pas toutes soumises à l'obligation d'inscription, on garantirait que le champ d'application n'est pas défini de manière trop large. En outre, Profonds estime qu'il y a une contradiction entre l'art. 61, al. 2, ch. 3, et l'art. 61, al. 2<sup>ter</sup>, P-CC. Si une association remplit les conditions visées à l'art. 61, al. 2, ch. 3 P-CC, il faut partir du principe qu'il existe un risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Or une extension telle que celle visée à l'art. 61, al. 2<sup>ter</sup> contredit cette hypothèse en élargissant à nouveau l'atteinte à l'art. 23 Cst. Par conséquent, compléter l'art. 61, al. 2, ch. 3, P-CC par l'approche fondée sur les risques selon l'art. 61, al. 2<sup>ter</sup>, P-CC constitue une solution appropriée.

Profonds considère que la norme de délégation de l'art. 61, al. 2<sup>quater</sup>, P-CC est judicieuse. Alithis propose de compléter l'art. 61, al. 2<sup>quater</sup>, P-CC avec le montant du bilan comme critère d'exception.

### ***Obligation de tenir une liste des membres (art. 61a P-CC)***

BL estime que le projet ne définit pas les conséquences d'une violation de l'obligation de tenir une liste des membres. Il s'agit de prévoir une sanction pénale à l'obligation de tenir une telle liste. Profonds considère que la tenue d'une liste des membres est déjà souhaitable pour des motifs de bonne gouvernance. Malgré cela, l'obligation prévue de tenir et de conserver une telle liste doit être examinée du point de vue de la protection des données. En particulier par rapport à l'UE, il n'est pas certain qu'un tel droit d'accès complet soit conforme aux exigences en matière de protection des données lors d'échanges transfrontières de données. Profonds fait remarquer que cette disposition ne concernera pas seulement les associations qui présentent un risque accru d'abus, mais aussi les associations qui relèvent de l'art. 61, al. 2, ch. 1 et 2, CC. On peut se demander si les associations au sens de l'art. 61, al. 2, ch. 1 et 2, CC doivent être soumises à des obligations supplémentaires dans le cadre de la présente révision. EXPERTsuisse est d'avis que l'obligation de conserver les pièces justificatives pen-

dant dix ans n'a qu'un effet limité sur la prévention du blanchiment d'argent, car aucune obligation d'identification spécifique n'est exigée pour les membres. C'est pourquoi il convient de réfléchir s'il faut introduire une obligation d'identification sur la base de documents d'identification officiels ou une norme de délégation au Conseil fédéral. Alithis propose de limiter les membres figurant sur la liste aux membres qui ont le droit de vote. L'UARNS rejette la proposition d'article 61a P-CC.

### ***Obligation de désigner un représentant domicilié en Suisse (art. 69, al. 2, P-CC)***

BL fait remarquer que pour que le registre du commerce puisse vérifier l'exigence figurant à l'art. 69, al. 2, P-CC, d'autres justificatifs ou une déclaration des personnes demandant l'inscription sont nécessaires pour indiquer que l'inscription au registre du commerce est facultative ou repose sur une obligation selon l'art. 61 CC. Par conséquent, une disposition d'exécution doit être prévue dans l'ordonnance sur le registre du commerce. BL et ZG demandent l'adaptation de l'art. 69c, al. 1, CC de manière analogue à l'art. 731b P-CC. La possibilité de saisir le tribunal lorsque la liste des membres n'est pas tenue devrait être réservée aux membres et aux créanciers. L'UARNS rejette la proposition d'art. 69, al. 2, P-CC.

### ***Obligations du préposé au registre du commerce (art. 941a, al. 3, P-CO)***

SG propose de modifier l'art. 941a, al. 3, P-CO: le champ d'application de cette disposition doit être étendu à toutes les associations inscrites au registre du commerce, et pas seulement à celles qui sont tenues de s'y inscrire. Selon l'ARIF, il convient de préciser quelles sont les mesures nécessaires que le juge peut prendre dans de tels cas.

## **11 Adoption d'un régime d'autorisation pour l'achat de métaux précieux usagés**

### **11.1 Vue d'ensemble**

Onze participants se sont prononcés expressément sur la proposition d'adopter un régime d'autorisation pour l'achat de métaux précieux usagés. Quatre participants (PSS, USS, ASFCMP et BCMP) l'accueillent positivement, sans autre commentaire, alors que deux participants (alliancefinance et UARNS) la rejettent et un autre (OAD FCT) la considère comme superflue. Les quatre autres participants (economiesuisse, UBOS, FH et Gyr Edelmetalle AG) demandent de revoir la réglementation proposée pour la rendre plus proche de la pratique ou la simplifier.

### **11.2 Prises de position dans le détail**

A l'appui de son opposition, l'UARNS invoque notamment que le commerce d'objets anciens ou usagés est une activité qui fait partie de la tradition des Gens du voyage depuis des siècles et qu'entraver les activités professionnelles des petits commerçants ne va pas permettre de combattre le terrorisme et le blanchiment d'argent. Les Gens du voyage doivent rester libres de choisir s'ils veulent s'inscrire au registre du commerce ou pas. L'UARNS est également d'avis que la proposition va pénaliser, non seulement, les acheteurs de vieil or qui ont l'habitude de recevoir leurs clients dans des établissements de restauration, mais également les commerçants itinérants suisses, tels que les personnes qui font les marchés ou les brocantes. Cela va par conséquent aussi porter un coup aux activités locales des régions qui organisent des marchés aux puces, et donc pénaliser lourdement le tourisme local. L'UARNS en conclut que les mesures proposées ne sont absolument pas adaptées dans un pays comme le nôtre et n'ont absolument aucune relation avec leur objectif.

Constatant que souvent les acheteurs de vieil or gèrent parallèlement une activité de change et sont ainsi déjà affiliés à un OAR et à une surveillance pour cette activité, l'OAD FCT est, quant à lui, d'avis qu'il est superflu de créer une nouvelle autorisation, alors qu'il suffirait d'assujettir le commerce de vieil or à la LBA. Ainsi, on garantirait un contrôle du respect des obligations de diligence sans que cela n'entraîne un coût additionnel pour les assujettis.

Si l'adoption d'une patente d'acheteur pour les métaux précieux usagés devait vraiment être nécessaire, Economiesuisse estime que les conditions préalables et la procédure doivent être aussi simples que possible. Les exceptions doivent être clairement réglementées et les conditions préalables doivent être prévues dans une loi au sens formel.

Pour la FH, il est primordial de ne pas se tromper de cible et de mettre en œuvre des mesures claires et comprises par l'économie qui ne limiteraient ni ne compliqueraient inutilement les activités des entreprises manufacturières helvétiques. La FH reconnaît que les acheteurs de métaux précieux ne sont soumis à aucune obligation de diligence alors qu'ils pourraient être utilisés pour blanchir de l'argent et qu'il convient de remédier à cette situation. Elle est cependant d'avis que l'avant-projet ne fait aucune distinction entre les différents acheteurs de métaux précieux et laisse le Conseil fédéral préciser quelles sont les activités soumises à une patente d'acheteur, ce qui est loin d'être suffisamment précis au vu des implications qu'une telle norme aurait potentiellement. La définition des métaux précieux usagés est notamment très large et peut englober de très nombreux cas de figure parmi lesquels le risque de blanchiment d'argent peut être considéré comme inexistant. Il faudrait par conséquent préciser dans l'avant-projet de loi lui-même quelles sont les situations précisément visées par l'octroi d'une patente d'acheteur pour le rachat des métaux précieux usagés. Selon elle, il ne faudrait pas, sans motif réel, aller au-delà de ce qui serait strictement nécessaire pour cibler le rachat de «vieil or» à des seules fins de revente.

Economiesuisse et la FH mentionnent en particulier la pratique de la FINMA selon laquelle par exemple l'achat direct de métaux précieux bancaires par des entreprises de fabrication ou la vente de métaux précieux bancaires à des entreprises de fabrication aux fins de réaliser certains ouvrages ne sont pas soumis à la LBA. Economiesuisse souhaiterait en particulier que cette pratique soit inscrite dans la loi formelle.

Comme les orfèvres, les fabricants de bijoux et les joailleries sont dans une situation différente de celle des négociants d'or usagé, qui achètent en espèces du vieil or, des bijoux et des marchandises fabriquées à l'aide de métaux précieux dans des endroits souvent différents, UBOS et Gyr Edelmetalle AG proposent une solution simplifiée. Les orfèvres, les bijoutiers et horlogers ayant leur propre magasin devraient être exemptés de l'obligation d'obtenir une patente d'acheteur<sup>5</sup>. Toutes les entreprises qui acceptent des métaux usagés, qu'elles disposent d'une patente d'acheteur ou qu'elles en aient été exonérées devraient toutefois être tenues de documenter chaque achat (pour UBOS de plus de 10 000 francs par transaction ou personne). La documentation d'achat devrait être conservée et le Bureau central du contrôle des métaux précieux (bureau central) devrait avoir la possibilité en tout temps de les vérifier en plus de son contrôle de la teneur en métal. Grâce à cette approche, seule une centaine d'entreprises auraient besoin d'une patente d'acheteur, mais celles-ci représentent env. 60% du volume acheté en Suisse. UBOS et Gyr Edelmetalle AG estiment que cela ne représenterait pas un travail supplémentaire important pour les acteurs du marché concernés de tenir la documentation. Simultanément, les mesures proposées permettraient d'atteindre les mêmes

---

<sup>5</sup> Pour UBOS, l'exemption ne devrait s'appliquer que lorsque les personnes concernées sont inscrites au registre du commerce et tant qu'elles effectuent les achats à des adresses mentionnées dans le registre du commerce, alors que pour Gyr Edelmetalle AG une inscription au registre du commerce n'est pas déterminante.

effets souhaités et d'apporter la preuve que la Suisse a un contrôle total sur le marché des métaux usagés.

## **12 Autres remarques et mesures proposées**

### **12.1 Bureau central du contrôle des métaux précieux comme nouvelle autorité de surveillance dans le domaine du blanchiment d'argent**

L'ASFCMP est d'avis que l'extension des tâches du bureau central en matière de lutte contre le blanchiment d'argent devrait aller sensiblement plus loin que ce qui est prévu dans le projet et qu'il serait fortement souhaitable de centraliser les missions en matière de LBA au sein du bureau central, en particulier s'agissant des essayeurs du commerce actifs dans le commerce des métaux précieux bancaires. Concrètement, l'ASFCMP propose qu'au lieu du régime prévu dans le cadre de la loi sur les établissements financiers (LEFin), le bureau central se charge – en tant qu'unique autorité compétente – de la surveillance des essayeurs du commerce concerné, y compris s'agissant du respect de la LBA. Selon l'ASFCMP, ce positionnement du bureau central pourrait permettre, à plus long terme, de progressivement étendre ses tâches (en particulier: respect des droits humains, vérification du *sustainable sourcing*) en fonction des réformes qui pourraient suivre. Dans sa prise de position, l'ASFCMP explique en détail les raisons de ce renforcement et de ce regroupement de compétences au sein du bureau central ainsi que le contexte des réformes législatives en cours ou à venir concernant directement ou indirectement les acteurs du secteur des métaux précieux. L'ASFCMP relève que s'il est donné suite à sa proposition, il conviendrait de s'assurer que les essayeurs du commerce concernés puissent passer du régime auquel ils sont actuellement soumis en matière de LBA à une surveillance par le bureau central, sans être obligés de s'affilier à titre transitoire à un OAR ou à un organisme de surveillance au sens de la LEFin.

### **12.2 Assujettissement de nouveaux secteurs à la loi sur le blanchiment d'argent**

Six participants (USS, PSS, PES, PVL, Transparency International et Public Eye) souhaitent en plus l'assujettissement d'autres secteurs à la loi sur le blanchiment d'argent et citent, notamment, le négoce de l'immobilier, de l'art et des produits de luxe ainsi que le conseil financier et en placement.

### **12.3 Fréquence d'adaptation de la LBA ainsi que coordination des différents projets de lois**

Neuf participants (PVL, alliancefinance, Forum PME, ASG, Forum OAR, OAR-ASA, OAR ASSL, OAR FIDUCIAIRE SUISSE et OAD FCT) critiquent la fréquence de la révision de la LBA ainsi qu'une coordination insuffisante entre les différents projets de lois.

### **12.4 Incidences sur le mandat de service universel**

Le Groupement suisse pour les régions de montagne et le Groupe de travail Régions de montagne souhaitent enfin que les incidences de la législation sur le blanchiment d'argent au niveau du mandat de service universel soient examinées.

En outre, un grand nombre de propositions de détail, qui dépassent le cadre des mesures du présent projet de loi, ont été formulées.