



Commentaire récapitulatif

Date: 26.06.2019

Message concernant la modification de la loi sur le blanchiment d'argent

Le projet de loi se fonde sur la stratégie du Conseil fédéral relative à la politique en matière de marchés financiers pour une place financière suisse compétitive, dont l'un des cinq axes préconise d'assurer la conformité internationale dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent. Le projet, qui tient également compte des évaluations des risques les plus récentes, permet de renouveler le dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

En 2016, le Groupe d'action financière (GAFI) a évalué pour la quatrième fois la situation de la Suisse. Dans son rapport sur la Suisse, publié en décembre 2016, il a reconnu la bonne qualité d'ensemble du dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Il a cependant identifié des points faibles dans certains domaines et formulé des recommandations à cet égard. Sur cette base, le Conseil fédéral a demandé au Département fédéral des finances de préparer un projet de loi destiné à la consultation. Le projet prend en compte les principales recommandations faites par le GAFI dans son rapport sur la Suisse et permet de renforcer l'intégrité de la place financière suisse. Il propose des mesures pour les personnes qui fournissent des prestations en lien avec des sociétés ou des trusts (conseillers), pour le négoce de métaux précieux (y c. usagés) et de pierres précieuses et pour les intermédiaires financiers. Le projet vise enfin à améliorer la transparence des associations.

La consultation s'est déroulée du 1^{er} juin au 21 septembre 2018. Les participants ont approuvé les grandes lignes du projet. Le message, adopté par le Conseil fédéral le 26 juin 2019 à l'intention du Parlement, tient compte des avis exprimés dans le cadre de la consultation et prévoit notamment les mesures suivantes:

Création d'obligations au titre de la loi sur le blanchiment d'argent pour les personnes qui fournissent certaines prestations en lien avec des sociétés ou des trusts (conseillers)

Le projet propose d'appliquer des obligations prescrites par la loi sur le blanchiment d'argent (LBA) à certaines prestations spécifiques en lien avec des sociétés ou des trusts. Une nouvelle catégorie de personnes assujetties à la LBA, comme les

intermédiaires financiers et les négociants, est ainsi créée: il s'agit des «conseillers». Les obligations s'appliqueront aux prestations liées à la création, la gestion ou l'administration de sociétés de domicile ou de trusts et à l'organisation des apports de fonds dans ce contexte. Au surplus, elles s'appliqueront aux prestations en lien avec l'achat ou la vente de sociétés de domicile et la fourniture d'une adresse ou de locaux destinés à servir de siège à une société de domicile ou à un trust. Enfin, ces obligations devront également s'appliquer aux prestations en lien avec la fonction d'actionnaire agissant pour le compte d'une autre personne (*nominee shareholder*). De manière analogue au régime applicable aux négociants, le régime proposé pour les conseillers est allégé par rapport à celui des intermédiaires financiers. Il prévoit des obligations de diligence, une obligation de contrôler et une obligation de communiquer, mais renonce à une surveillance. Lorsque la prestation est fournie par un avocat ou un notaire, l'obligation de communiquer devra être observée uniquement si l'opération comprend une transaction financière ou si les données à communiquer ne sont pas soumises au secret professionnel. Cette mesure ne permet pas uniquement de répondre aux critiques formulées dans le 4^e rapport d'évaluation sur la Suisse et de satisfaire à la norme internationale applicable, mais aussi de tenir compte des exigences de politique intérieure ressortant de plusieurs interventions parlementaires.

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

Le seuil pour le respect des obligations de diligence en cas de paiements en espèces dans le commerce des métaux précieux et des pierres précieuses, qui est actuellement fixé à 100 000 francs, sera abaissé à 15 000 francs. Les métaux précieux sont l'or, l'argent, le platine et le palladium, et la notion de «pierres précieuses» comprend les rubis, les saphirs, les émeraudes et les diamants. La solution proposée ne concernera pratiquement pas le commerce de détail, étant donné que les produits finis, comme les bijoux, ne sont pas touchés par cette mesure. Ainsi, le projet de loi propose une solution dont l'application sera plus simple et plus acceptable pour la branche, et qui tient compte des difficultés rencontrées dans la pratique lors de la vente à des clients finaux.

Vérification de l'identité de l'ayant droit économique

Le libellé de la LBA doit être adapté de manière à ce que l'obligation de vérifier l'identité de l'ayant droit économique y reçoive une base légale explicite. À l'heure actuelle, les intermédiaires financiers vérifient déjà les indications qu'ils reçoivent sur les ayants droit économiques. Cependant, cet aspect matériel de l'obligation d'identification n'est pas expressément mentionné dans la loi. La modification crée donc une base légale pour la pratique actuelle, apporte une certaine sécurité juridique et inscrit dans la loi ce qui a été confirmé depuis un certain temps par la jurisprudence.

Actualisation des données des clients

L'obligation de vérifier périodiquement si les informations concernant le profil des clients sont encore d'actualité et, le cas échéant, de les mettre à jour doit être intégrée expressément dans la loi. Il ne s'agit pas d'une nouvelle obligation en tant que telle, car il découle déjà, de manière implicite, des prescriptions actuelles de la LBA que les données du profil des clients doivent être à jour. L'obligation de vérifier périodiquement l'actualité des données des clients vaut pour toutes les relations d'affaires, indépendamment de leur classification au niveau des risques. S'agissant de la

périodicité, de l'étendue et de la méthode de vérification et de mise à jour des données des clients, c'est cependant une approche basée sur les risques qui a été retenue. Ainsi, il appartient à l'intermédiaire financier de déterminer à quelle fréquence il doit vérifier ses relations d'affaires par exemple.

Adaptation du système de communication au MROS

Compte tenu du résultat de la consultation, le Conseil fédéral propose de maintenir tel quel le droit de communiquer. La distinction entre le droit et l'obligation de communiquer sera précisée par voie d'ordonnance. L'ordonnance tiendra compte dans ce contexte de l'interprétation jurisprudentielle de la notion de «soupçons fondés».

En outre, le délai de 20 jours ouvrables pour le traitement des communications de soupçons par le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) sera supprimé. En contrepartie, les intermédiaires financiers pourront mettre fin à une relation d'affaires s'ils ne reçoivent pas de réponse du MROS dans un délai de 40 jours après lui avoir transmis une communication de soupçons.

Autres modifications de la LBA

D'autres modifications moins fondamentales de la LBA sont proposées. Elles visent, d'une part, à renforcer la coopération nationale, et, d'autre part, à améliorer la conformité de la législation suisse avec les recommandations du GAFI en matière de coopération internationale. Ces modifications concernent entre autres l'utilisation d'informations du MROS par les autorités pénales suisses, ainsi que l'autorisation d'un bureau de communication étranger pour la transmission d'informations à des autorités suisses ou à des tiers, comme les organismes d'autorégulation. S'agissant de la coopération nationale, le MROS et les organismes d'autorégulation reconnus pourront désormais échanger toutes les informations nécessaires à l'application de la LBA. Une autre modification permettra en outre de résoudre le conflit entre, d'une part, le droit d'accès du client et, d'autre part, l'interdiction d'informer les clients imposée aux intermédiaires financiers et aux conseillers.

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

La transparence en ce qui concerne les associations présentant un risque accru d'être exploitées à des fins de financement du terrorisme doit être améliorée. Il s'agit des associations qui, à titre principal, collectent ou distribuent des fonds à l'étranger à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives ou sociales. Désormais, ces associations seront tenues de s'inscrire au registre du commerce. Toutes les associations tenues de s'inscrire au registre du commerce devront en outre désigner un représentant domicilié en Suisse et tenir une liste de leurs membres, mentionnant leur nom et leur adresse et accessible en tout temps en Suisse. Ainsi, les règles en matière de transparence applicables aux associations présentant un risque accru en matière de financement du terrorisme seront similaires à celles applicables aux autres personnes morales. Toute association qui contreviendra à ces obligations sera punie d'une amende.

Création d'un mécanisme de contrôle pour l'achat de métaux précieux usagés

Un mécanisme de contrôle soumettant l'achat de métaux précieux usagés à certaines obligations de diligence et de documentation sera créé afin de garantir l'origine légale des marchandises achetées. En vertu de ce mécanisme, les acheteurs à titre professionnel de métaux précieux usagés seront tenus en particulier de vérifier l'identité du vendeur, de clarifier l'origine légale de la marchandise et de dénoncer les opérations suspectes. Cette mesure concernera par exemple les négociants en métaux précieux, les bijoutiers, les orfèvres et les établissements de prêts sur gage. Les acheteurs inscrits au registre suisse du commerce devront s'enregistrer auprès du bureau central. Les acheteurs qui ne sont pas inscrits au registre suisse du commerce auront besoin d'une patente (autorisation) du bureau central pour acheter des métaux précieux usagés. Ainsi, le Bureau central du contrôle des métaux précieux disposera d'une vue d'ensemble des personnes exerçant l'activité d'acheteur. Sur la base des estimations de la branche fournies dans le cadre de la consultation, une centaine d'acheteurs environ devraient encore être concernés par l'obligation d'obtenir une patente.

Bureau central du contrôle des métaux précieux en tant que nouvelle autorité de surveillance LBA

À l'avenir, le Bureau central du contrôle des métaux précieux assumera la fonction d'autorité de surveillance en matière de blanchiment d'argent pour les essayeurs du commerce qui sont assujettis à la LBA à titre de négociants en métaux précieux bancaires. À l'heure actuelle, il assure déjà la surveillance dans les domaines de l'autorisation d'exercer la profession d'essayeur du commerce et de la patente de fondeur. La mesure proposée concentrera la surveillance des acteurs mentionnés auprès d'une seule autorité étatique, ce qui permet d'éviter des doublons et de réduire les charges des parties concernées.

Le Parlement devrait commencer à examiner les mesures proposées au second semestre de 2019. Leur entrée en vigueur est prévue pour le début de l'année 2021 au plus tôt.

D'autres mesures doivent notamment être mises en œuvre dans le cadre du projet de loi touchant à la prévention du terrorisme et de la criminalité organisée transmis au parlement en septembre 2018 ainsi que dans le cadre de la loi fédérale du 21 juin 2019 sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. L'ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent (OBA-FINMA), la Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB) et les règlements des organismes d'autorégulation, dont l'entrée en vigueur est prévue pour janvier 2020, prévoient aussi la mise en œuvre de mesures du rapport du GAFI sur la Suisse.

La Suisse se trouve actuellement dans une procédure de suivi plus intensive au GAFI, ce qui l'oblige à faire rapport plus fréquemment. Elle a déjà soumis au GAFI des rapports dans le cadre de ses réunions plénières de février 2018 et de février 2019. Les lacunes constatées dans la législation doivent en principe être éliminées dans un délai de trois ans. Et, après cinq ans, la Suisse sera soumise à une évaluation de suivi portant sur l'amélioration de l'efficacité.