



CH-3003 Berne, SECO, DSKU /seco/mup

Secrétariat d'Etat aux questions financières
internationales (SFI)
Division Affaires multilatérales
Section criminalité financière
Bundesgasse 3
3003 Berne

Référence: 2013-07-08/378
Spécialiste: mup
Berne, 12.07.2013

Avant-projet de loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière

Madame, Monsieur,

Notre commission extraparlamentaire s'est penchée, lors de sa séance du 3 juillet 2013, sur le projet mentionné en titre de mise en œuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière (GAFI). Nous remercions M. l'ambassadeur Alexander Karrer et Mme Patricia Steck de votre Secrétariat d'Etat, ainsi que M. Bruno Dorner du service juridique du Département fédéral des finances, d'avoir participé à cette séance et d'avoir présenté les différents aspects du projet mis en consultation (ainsi que ceux relatifs à la mise en œuvre de la stratégie du Conseil fédéral concernant la place financière). Conformément à son mandat, notre commission a examiné le projet du point de vue des petites et moyennes entreprises (PME).

Le Forum PME accorde une grande importance au maintien d'une place financière saine, il est donc favorable à une mise en œuvre efficace et pragmatique des recommandations révisées du GAFI dans l'ordre juridique suisse. Nous sommes cependant opposés à tout excès réglementaire. Plusieurs aspects du projet mis en consultation sont susceptibles d'entraîner une charges administrative et des coûts démesurés pour les entreprises concernées. Les résultats d'un test de compatibilité PME, réalisé en juin 2013 par notre secrétariat auprès d'une cinquantaine de gérants de fortune indépendants, ont montré que les dispositions projetées sont susceptibles d'augmenter leurs charges et coûts de plus 100 millions de francs suisses par année (en comptant les effets induits par le deuxième projet relatif à la stratégie concernant la place financière). Certaines dispositions vont au-delà des exigences du GAFI. Nous y sommes opposés, car l'adoption de mesures autonomes et prématurées réduira la compétitivité de la place financière suisse et affaiblira notre position dans de futures négociations.

Notre commission a reçu en 2011 le mandat exprès du Conseil fédéral de vérifier, lors de procédures de consultation, que les offices aient procédé lors de la préparation des projets

Forum PME

Pour adresse : SECO/DSKU
Holzikofenweg 36, 3003 Berne
Tel. +41 (31) 324 72 32, Fax +41 (31) 323 12 11
pascal.muller@seco.admin.ch
www.forum-pme.ch

réglementaires à une analyse de leur compatibilité PME (du point de vue des charges administratives, des entraves à la gestion, etc.) ainsi qu'à une mesure des coûts de la réglementation¹. Nous constatons que de telles analyses n'ont pas encore été réalisées. Elles devront obligatoirement l'être dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) du projet, dont les résultats devront nécessairement être disponibles lors de la consultation des offices relative au projet de message. Les principaux résultats devront figurer dans le chapitre sur les conséquences économiques. Pour toute question concernant la réalisation de l'AIR, Mme Uschi Anthamatten (e-mail : uschi.anthamatten@seco.admin, tél. 031 324 22 89) du secteur « Analyse de la réglementation » du SECO reste volontiers à votre disposition.

Nous allons, dans les paragraphes qui suivent, prendre position en détail sur les aspects du projet que nous estimons être problématiques pour les PME :

- Actions au porteur

Le projet de nouvel article 697i du Code des obligations (CO) prévoit que quiconque acquiert des actions au porteur d'une société dont les titres ne sont pas cotés en bourse est tenu d'annoncer cette acquisition, son prénom et son nom ou le cas échéant sa raison sociale, ainsi que son adresse immédiatement à la société. Cette dernière devra tenir, en vertu du nouvel art. 697i CO, une liste de tous les détenteurs d'actions au porteur. Le rapport explicatif mentionne cependant, à la page 9, que les recommandations du GAFI se contentent de l'introduction d'un devoir d'annonce pour les participations supérieures à 25%. La solution proposée va donc largement au-delà des exigences du GAFI et est susceptible d'induire une charge administrative et des coûts très importants pour les PME concernées. Nous y sommes donc opposés et demandons à ce que le seuil de 25% du GAFI soit repris dans le texte de l'art. 697i CO.

- Identification de l'ayant droit économique de personnes morales

Le projet de nouvel article 2a de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA) prévoit que les ayants droit économiques devront désormais toujours être des personnes physiques. Les intermédiaires financiers devront donc dorénavant requérir une déclaration écrite indiquant qui est l'ayant droit économique (personne physique), si le cocontractant est une personne morale. L'alinéa 4 prescrit que les ayants droit économiques de personnes morales exerçant une activité opérationnelle, sont les personnes physiques qui détiennent directement ou indirectement une participation d'au moins 25 % du capital ou des voix ou la contrôlent d'une autre manière reconnaissable. Si ces personnes ne peuvent pas être identifiées, il y aura lieu d'identifier le membre le plus haut placé de l'organe de direction. Le texte de loi et le rapport explicatif ne précisent pas davantage ces règles et ne donnent pas d'indications supplémentaires concernant les autres types de personnes morales.

Les gérants de fortune interrogés dans le cadre du test de compatibilité PME sont de l'avis que ces règles ne sont pas assez détaillées. Il n'est pas clair à ce stade qui devra par exemple figurer comme ayant droit économique d'une association, d'une coopérative, d'une caisse de pension ou de personnes morales de droit étranger.

Nous demandons à ce que des règles claires et praticables pour tous les types de personnes morales soient élaborées et prévues, soit dans le projet de loi, soit dans les dispositions d'application. Il s'agit par là d'assurer une sécurité juridique adéquate afin

¹ Voir : mesure 2 du rapport du Conseil fédéral du 24.08.2011 "[Allégement administratif des entreprises: bilan 2007-2011 et perspectives 2012-2015](#)" (p. 22).

que les intermédiaires financiers ne perdent pas des centaines d'heures à devoir identifier les ayants droit économiques de personnes morales.

- Personnes politiquement exposées

Le projet mis en consultation prévoit de régler au niveau de la loi sur le blanchiment d'argent les obligations de diligence à l'égard des personnes politiquement exposées (PPE). L'alinéa 1 du nouvel article 2a LBA dispose que les personnes qui sont ou ont été chargées de fonctions dirigeantes (au niveau national) à l'étranger ou en Suisse sont réputées être des PPE. Sont considérées proches de PPE, en vertu de l'alinéa 2, les personnes physiques qui, de manière reconnaissable, leur sont proches pour des raisons familiales, personnelles ou pour des raisons d'affaires. En fonction de degrés de risque définis à l'art. 6 LBA, les intermédiaires financiers devront entreprendre des clarifications plus ou moins étendues lorsqu'ils entreront en relation d'affaires avec des PPE ou leurs proches.

Les gérants de fortune interrogés dans le cadre du test PME sont de l'avis que ces règles vont trop loin et qu'elles sont susceptibles d'engendrer une charge administrative et des coûts exagérés. En particulier le fait que les règles proposées devront être appliquées plusieurs dizaines d'années après que les personnes concernées aient cessé d'exercer une fonction dirigeante est jugé problématique. Les intermédiaires financiers interviewés estiment en outre que le cercle des proches est par ailleurs défini de manière trop large et concerne un trop grand nombre de personnes.

Afin de rendre les règles plus praticables, nous vous demandons de fixer dans la loi un délai raisonnable après lequel les personnes ayant exercé une fonction dirigeante ne seront plus considérées comme des PPE. Nous demandons en outre à ce que les règles relatives aux proches soient précisées, soit dans le projet de loi, soit dans le message ou dans les dispositions d'application, afin de délimiter judicieusement le cercle des personnes concernées.

- Introduction d'une infraction fiscale grave préalable au blanchiment d'argent

Le projet prévoit d'introduire dans la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) une nouvelle catégorie d'infractions fiscales graves préalables au blanchiment d'argent. Ces infractions seront réalisées en cas de soustraction d'impôt avec usage de faux ou par tromperie astucieuse, pour autant cependant que les éléments imposables non déclarés se montent à 600'000 francs au moins - peu importe toutefois qu'il s'agisse d'éléments relatifs au revenu ou à la fortune - et que le montant d'impôts soustraits dépasse 15'000 francs. Le projet prévoit que lorsque des indices laisseront supposer que des valeurs patrimoniales proviennent de telles infractions, les intermédiaires financiers devront clarifier l'arrière-plan et le but des transactions ou des relations d'affaires. Il leur faudra, dans cette optique, établir des critères permettant de détecter les relations présentant des risques accrus.

Les gérants de fortune interrogés dans le cadre du test PME estiment qu'il leur sera très difficile d'établir ces critères, étant donné qu'avec les éléments principaux retenus pour la définition de l'infraction fiscale grave (tromperie astucieuse, 600'000 francs d'éléments imposables non déclarés) pratiquement toutes les relations avec des clients seront susceptibles de présenter des risques accrus. Un client souhaitant placer en gestion 15'000 francs et dont la fortune se monte à 600'000 francs présentera déjà potentiellement un tel risque. Les gérants de fortune estiment que dans de telles conditions leurs charges et coûts augmenteront sensiblement : de 25'000 francs par année environ pour un intermédiaire financier de taille moyenne, sans compter les coûts uniques liés au contrôle de la clientèle existante.

Nous demandons, au vu de ce qui précède, à ce que les éléments principaux de la définition de l'infraction fiscale grave soient revus comme suit : seules les soustractions d'impôt de plus 300'000 francs commises par usage de faux devraient à notre avis être considérées comme des infractions fiscales graves préalables au blanchiment d'argent.

- Introduction d'une limite de 100'000 francs pour les paiements en espèces

En vertu de la nouvelle réglementation proposée, les paiements au comptant ne seront dorénavant autorisés qu'à concurrence de 100'000 francs. Le paiement de la part du prix excédant ce montant devra être effectué par le biais d'un intermédiaire financier au sens de la LBA.

Nous demandons à ce que la constitutionnalité de cette nouvelle règle soit examinée, de même que sa compatibilité avec l'art. 3, al. 2 de la loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement, qui prescrit que : "*Toute personne est tenue d'accepter en paiement les billets de banque suisses sans limitation de la somme*". Nous demandons en outre à ce que la praticabilité de cette règle soit examinée dans le cadre de l'AIR, en particulier quels seront ses impacts sur les entreprises du secteur du luxe, sur les bijoutiers et les commerçants d'art.

- Règles relatives à la communication de soupçons

Le projet prévoit de supprimer le droit de communiquer de l'art. 305ter, al. 2 du Code pénal, pour lequel aucun blocage n'est nécessaire. Cette modification aura pour conséquence que les intermédiaires financiers devront dorénavant toujours approfondir l'analyse des cas de soupçons qu'ils rencontrent, afin d'être en mesure de justifier leurs communications sur la base d'indices fondés.

Nous sommes opposés à ce transfert de charges sur les intermédiaires financiers et estimons que le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent doit continuer à accepter les annonces de soupçons simples.

Les gérants de fortune interrogés dans le cadre du test PME estiment que les charges administratives globales induites par les dispositions actuelles de la LBA et celles du projet de mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI seront pour eux disproportionnées, si les modifications évoquées ci-dessus ne sont pas apportées au projet. Nous espérons donc vivement que les recommandations de notre commission seront prises en compte, de même que celles formulées concernant les actions au porteur et la limitation des paiements au comptant.

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations et nous tenons volontiers à votre disposition pour toute question.



Dr. Eric Jakob
Co-Président du Forum PME
Ambassadeur, Chef de la promotion
économique du Secrétariat d'Etat à
l'économie (SECO)

Copies à :

Commissions des affaires juridiques du Parlement (CN/CE)