

# Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme: la Suisse met en œuvre les recommandations révisées du Gafi

La Suisse accorde une grande importance au maintien d'une place financière intègre. Elle met tout en œuvre pour qu'elle ne soit pas détournée à des fins criminelles. Les normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dataient de 1989. Elles ont fait l'objet, ces dernières années, d'une vaste révision qui a abouti en février 2012. Alors que la législation suisse correspond déjà largement à ces nouvelles normes, il a paru nécessaire d'adapter le droit suisse sur certains points afin d'y satisfaire pleinement et de renforcer la lutte contre le blanchiment d'argent. Le Conseil fédéral a adopté un message en ce sens.



Les nouvelles recommandations du Gafi prévoient des mesures proportionnées au risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme dans tous les domaines concernés.

Photo: Keystone

Les normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme datait de 1989, il a donc fallu les revoir en profondeur. En février 2012, le Gafi a publié de nouvelles recommandations à l'attention de ses membres.

Au cours des dernières décennies, la Suisse s'est progressivement dotée d'un système solide et complet de lutte contre le blanchi-

ment d'argent et le financement du terrorisme, qui combine des mesures préventives et répressives. Les nouvelles normes du Gafi et l'évaluation dont la Suisse a fait l'objet en 2005 montrent que, si sa législation correspond déjà largement aux exigences, il existe encore des lacunes qui requièrent des adaptations. C'est en ce sens que le Conseil fédéral a transmis le 13 décembre dernier au Parlement un message relatif à la nouvelle loi sur la mise en œuvre des recommandations révisées du Gafi. Ce projet achève d'adapter notre droit aux normes internationales et renforce le dispositif destiné à lutter contre le blanchiment d'argent. Sept modifications sont ainsi introduites sur les points suivants:

- transparence des personnes morales et actions au porteur;
- identification de l'ayant droit économique;
- infractions fiscales graves préalables au blanchiment d'argent;
- personnes politiquement exposées (PPE);
- prescriptions sur le paiement en espèces lors d'opérations de ventes immobilières ou mobilières;

Encadré 1

## Le Groupe d'action financière

Le Groupe d'action financière (Gafi) est l'organisme international le plus important en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et désormais le financement de la prolifération des armes de destruction massive. Créé en 1989 à Paris, le Gafi a pour mission d'identifier les méthodes de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de la prolifération. Il est également chargé d'harmoniser sur le plan international la politique de lutte contre ces phénomènes.



**Riccardo Sansonetti**  
Chef de la section Criminalité financière, Secrétariat d'État aux questions financières internationales SFI, Berne



**Patricia Steck**  
Cheffe suppléante de la section Criminalité financière, Secrétariat d'État aux questions financières internationales SFI, Berne

- compétences du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (Mros);
- sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme.

Ces modifications doivent s'appliquer avant le nouvel examen de la Suisse en 2015.

### Transparence des personnes morales et actions au porteur

Les mesures retenues dans le domaine de la transparence des personnes morales règlent à la fois les nouvelles obligations résultant de la révision des normes du Gafi et les déficiences constatées lors de la dernière évaluation. Les normes révisées exigent en particulier que la Suisse prenne des mesures visant, d'une part, l'identification de l'ayant droit économique de personnes morales, et, d'autre part, la transparence des sociétés non cotées émettant des actions au porteur. Les mesures retenues doivent aussi remplir les normes du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, qui exigent l'identification de chaque propriétaire d'actions au porteur.

Le dispositif légal proposé laisse le choix aux sociétés avec actions au porteur entre:

- une annonce de l'actionnaire à la société concernant son identité et, si sa participation atteint ou franchit le seuil de 25% du capital-actions ou des voix, celle de l'ayant droit économique des actions;
- une annonce de l'actionnaire auprès d'un intermédiaire financier tel que défini par la loi sur le blanchiment d'argent (LBA<sup>1</sup>);
- la conversion facilitée des actions au porteur en actions nominatives;
- l'émission des titres au porteur sous forme de titres intermédiés: dans ce dernier cas, le dépositaire central des actions doit être désigné par la société et être en mesure d'accéder aux données d'identification récoltées par l'intermédiaire financier qui a procédé à l'identification de l'actionnaire.

Un devoir d'annonce concernant l'identité des ayants droit économiques, dès lors qu'un seuil de participation de 25% est atteint, est aussi prévu pour les actionnaires nominatifs de sociétés non cotées et pour les associés de sociétés à responsabilité limitée (Sàrl). Enfin, l'obligation d'enregistrement au registre du commerce des fondations est étendue par une modification du code civil, afin d'inclure tous les modèles, y compris les fondations de famille et religieuses.

### Identification de l'ayant droit économique

Selon les recommandations du Gafi, l'intermédiaire financier doit systématiquement identifier l'ayant droit économique d'une relation d'affaires et vérifier son identité selon une approche fondée sur les risques. Une telle exigence n'est pas formellement inscrite dans la LBA, bien que son principe soit déjà connu et appliqué en Suisse. C'est pourquoi le projet de loi prévoit d'adapter la LBA en instituant formellement une obligation d'identification des ayants droit économiques de sociétés non cotées ou d'une filiale détenue majoritairement par de telles sociétés. Il propose, par ailleurs, de compléter le régime en place en instaurant des devoirs de diligence proportionnés visant à identifier les ayants droit économiques de sociétés exerçant une activité opérationnelle.

### Infractions fiscales graves préalables au blanchiment d'argent

Le Gafi a introduit les «infractions fiscales pénales (liées aux impôts directs et indirects)» dans la liste des infractions préalables au blanchiment d'argent, sans toutefois les définir. S'agissant de la mise en œuvre en droit interne, les États peuvent se limiter aux infractions que leur législation considère comme graves. En droit suisse, il s'agissait jusqu'au présent projet uniquement des crimes au sens du code pénal.

En matière de fiscalité indirecte, le projet de loi prévoit d'étendre l'art. 14, al. 4 DPA<sup>2</sup> – qui constitue un crime – au-delà du trafic transfrontière de marchandises, afin de couvrir d'autres impôts prélevés par la Confédération, en particulier la TVA sur les opérations internes et les services ou l'impôt anticipé.

En ce qui concerne la fiscalité directe, plutôt que de modifier la législation correspondante pour y aménager un crime, le projet de loi propose de modifier l'approche du code pénal relative aux infractions préalables au blanchiment d'argent. Ainsi, outre les crimes, l'usage de faux au sens de l'art. 186 LIFD<sup>3</sup> ou la fraude fiscale au sens de l'art. 59 LHID<sup>4</sup> – qui sont tous deux des délits – constitueront des infractions préalables au blanchiment d'argent, lorsque les impôts ainsi soustraits se montent à plus de 200 000 francs par période fiscale. Cette proposition a l'avantage de reposer sur le droit pénal fiscal actuel et de ne pas empiéter sur sa révision, contrairement à la proposition qui avait été envoyée en consultation. Les deux projets sont désormais complètement séparés l'un de l'autre. Le seuil de plus de 200 000 francs d'impôts soustraits

Encadré 2

#### Analyse nationale des risques

La révision des normes du Gafi de 2012 correspond à un changement de paradigme sur le plan international. Les États doivent dorénavant évaluer systématiquement les risques encourus en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Ils doivent en outre établir, sur cette base, des dispositifs permettant d'atténuer ces risques efficacement<sup>5</sup>. La mise en œuvre des normes internationales doit, désormais, s'accompagner d'une évaluation périodique de l'ensemble des risques au niveau national. C'est pour mener à bien cette tâche que le Conseil fédéral a créé un groupe de travail interdépartemental sous l'égide du Département fédéral des finances (DFF), renforçant ainsi la coordination au sein de l'administration fédérale en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Une évaluation nationale permettra à la Suisse d'optimiser son dispositif, en le consolidant ou en l'allégeant suivant les risques encourus. Les analyses effectuées par le groupe de travail soutiendront les efforts des intermédiaires financiers en matière d'évaluation des risques.

a Recommandation n° 1. Internet: [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org), «Documents essentiels: recommandations du Gafi».

1 LF concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier (loi sur le blanchiment d'argent, RS 955.0).

2 LF sur le droit pénal administratif (RS 313.0).

3 LF sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11).

4 LF sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14).

visé, d'une part, à limiter la nouvelle infraction préalable aux cas graves et, d'autre part, à éviter que le Mros ne se retrouve subitement sous une avalanche de communications de soupçons portant sur des cas de moindre importance. Ce seuil est raisonnable. Il correspond à une atteinte aux intérêts pécuniaires de l'État suffisamment importante pour justifier la qualification d'infraction préalable au blanchiment d'argent.

### **Personnes politiquement exposées**

La révision des recommandations du Gafi a introduit une obligation d'identification des personnes politiquement exposées (PPE) nationales et des personnes exerçant ou ayant exercé une fonction importante au sein ou pour le compte d'une organisation internationale (PPE d'OI) selon le principe de l'approche fondée sur les risques. Les obligations de diligence applicables à tous les types de PPE concernent également les membres de leur famille et les personnes qui leur sont étroitement associées. Le projet propose par conséquent d'introduire dans la LBA une définition des PPE nationales qui occupent des fonctions publiques dirigeantes au niveau fédéral et des PPE d'OI s'alignant sur la définition de base du Gafi. Il prévoit d'introduire des mesures de diligences fondées sur les risques applicables aux deux catégories de PPE nouvellement créées. Ces dernières ne sont donc pas considérées a priori comme des relations à risque accru, contrairement aux PPE étrangères.

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

Lors de la dernière évaluation de la Suisse, le Gafi a constaté des déficiences concernant l'assujettissement de certaines professions non financières aux exigences de lutte contre le blanchiment d'argent. Le secteur de l'immobilier en fait partie. Sur le plan interne, diverses interventions parlementaires demandent l'assujettissement des agents immobiliers et des notaires à la LBA. Le projet prévoit, en lieu et place de cette dernière exigence, que tout paiement de la partie du prix d'une transaction immobilière dépassant 100 000 francs passe par un intermédiaire financier soumis à la LBA. Cette modalité doit être prévue dans le contrat de vente immobilière. Une obligation similaire est également proposée pour les transactions mobilières.

### **Compétences du Mros**

La modification de la LBA du 21 juin 2013, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre de

la même année, accorde déjà au Mros de nouvelles compétences en ce qui concerne l'obtention d'informations complémentaires auprès des intermédiaires financiers. Elle lui permet également d'échanger des informations financières avec ses homologues étrangers sous certaines conditions et de régler les modalités de la collaboration avec ces derniers. Des mesures additionnelles sont proposées afin d'améliorer l'efficacité du système de communication des soupçons, conformément aux exigences du Gafi.

Afin de produire des analyses de qualité, le Mros doit avoir accès à la gamme la plus large possible d'informations financières, administratives et provenant des autorités de poursuite pénale. C'est pourquoi il est proposé d'étendre l'assistance administrative interne de telle sorte que le Mros puisse, sur demande, obtenir d'autres autorités fédérales, cantonales et communales toute information nécessaire à l'analyse des soupçons communiqués. En outre, la cellule de renseignements financiers doit disposer de suffisamment de temps pour approfondir ses recherches. C'est en ce sens qu'un assouplissement du blocage prévu par la LBA a été proposé. Ce dernier ne sera plus déclenché par la communication de soupçons provenant de l'intermédiaire financier, mais seulement si le Mros transmet cette annonce à l'autorité pénale compétente après avoir analysé le cas de manière détaillée. Un délai de trente jours ouvrables est prévu dans la loi pour l'analyse par le Mros des communications de soupçons au sens de la LBA. Cela lui permettra d'approfondir ses recherches tout en limitant la durée durant laquelle l'intermédiaire financier sera tenu de surveiller la relation d'affaires ayant fait l'objet d'une communication. Un mécanisme est également introduit dans la LBA afin d'éviter que des fonds faisant l'objet d'une communication de soupçons ne quittent la Suisse pendant l'analyse du Mros et qu'une future confiscation soit ainsi entravée. Dans un tel cas, l'intermédiaire financier doit avertir le Mros et suspendre l'exécution de la transaction durant cinq jours ouvrables. Il en va de même en cas de soupçon de financement du terrorisme.

### **Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme**

Il est proposé d'instaurer dans la LBA une procédure formelle régissant la gestion des listes étrangères par les autorités fédérales et définissant les devoirs des intermédiaires financiers auxquels les autorités de surveillance ont communiqué des informations

sur les personnes et organisations énumérées. Le projet de loi prévoit à cet effet que les listes étrangères de personnes et d'organisations qui sont adressées à la Suisse soient examinées quant au respect des exigences formelles minimales. Le Département fédéral des finances (DFF) décidera, après audition des départements intéressés, de la transmission des listes aux autorités de surveillance, soit l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Finma) et la Commission fédérale des maisons de jeu. Lesdites autorités auront quant à elles la compétence formelle de transmettre les listes aux intermédiaires financiers et aux organismes d'autorégulation. Si l'intermédiaire financier sait, sur la base de ses clarifications, ou s'il a des raisons de supposer que les données concernant une personne inscrite sur une liste coïncident avec celles portant sur une personne impliquée dans une relation d'affaires ou une transaction, il lui incombera de communiquer ses soupçons. Ainsi, tandis que l'obligation de communiquer ne prend actuellement effet qu'en cas de soupçon fondé, elle sera désormais étendue aux cas dans lesquels l'intermédiaire financier, sur la foi de ses clarifications, devra considé-

rer que la personne ou l'organisation identifiée par ses soins est bien un terroriste ou une organisation terroriste figurant sur une liste étrangère. ■



**Certificate of Advanced Studies**  
**Foreign Affairs**  
**and Applied Diplomacy**

**Course Start: 7 March 2014**

ZHAW School of Management and Law – 8400 Winterthur  
[www.fad.zhaw.ch](http://www.fad.zhaw.ch)

**Building Competence. Crossing Borders.**

Zürcher Fachhochschule

