



## Association Romande des Intermédiaires Financiers

Rue de Rive 8 - CH - 1204 Genève  
Tél. 022 310 07 35 - Fax 022 310 07 39 - www.arif.ch - e-mail: info@arif.ch  
TVA n° 597 247

RECOMMANDEE (LSI)

AUTORITE FEDERALE DE CONTRÔLE  
EN MATIERE LBA

Christoffelgasse 5

3003 Berne

A l'attn de Madame Dina BALLAYGUIER

Genève, le 31 mai 2005

**Concerne** : projet d'ordonnance sur la taxe de surveillance et les émoluments de l'Autorité de Contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (Ordonnance sur les émoluments de l'Autorité de Contrôle - OE AdC)

Chère Madame,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur le projet mentionné en référence et vous adressons, par la présente, les observations de notre association.

### 1.- Généralités

Nous avons pris note que dans le cadre du programme d'allégement budgétaire de la Confédération 2003, l'art. 22 LBA a été modifié en vue de la création d'une base légale pour le prélèvement d'une taxe de surveillance. Nous tenons cependant à rappeler que, fondamentalement, le Forum des OAR et ses membres, ont toujours été opposés à une telle modification de l'art. 22 LBA.

En effet, le système fédéral de lutte contre le blanchiment est une tâche étatique. Ce système reporte en outre une charge importante sur des organismes de droit privé, soit les OAR.

Ainsi, sous réserve des frais liés à la surveillance directe des OAR et des intermédiaires financiers directement soumis (ci-après IFDS), il appartient à la Confédération d'assumer, par le biais de son budget et donc de l'impôt ordinaire, les frais engendrés par le système de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Le principe général de l'ordonnance, qui prévoit de répartir l'intégralité des frais de fonctionnement d'une administration sur une catégorie de contribuables nous semble plus relever du domaine d'un impôt sectoriel que du domaine des taxes et des émoluments.

Nous relevons à ce propos que le forum des OAR a décidé de solliciter un avis de droit du prof. Xavier OBERSON, éminent fiscaliste, afin de déterminer la nature de cet impôt et sa légalité. Nous vous saurions gré de bien vouloir, avant de présenter ce projet d'ordonnance au Conseil fédéral, attendre le résultat de l'analyse juridique et fiscale que livrera le prof. OBERSON.

De façon générale, la rédaction du projet d'ordonnance est peu claire. La multitude de groupes et de sous-groupes pour l'imputation des frais ne se comprend pas d'elle-même, et nuit à la sécurité du droit.

Nous rappelons qu'en droit fiscal, la base légale se doit s'être précise certes, mais cette précision ne doit en aucun cas se faire au détriment de la simplicité du système voulu.

Par exemple, le projet d'ordonnance contient, à son article 5, une clé de répartition qui semble déjà, en elle-même, fort compliquée. Nous ne comprenons d'ailleurs pas la raison qui conduit à former deux groupes, dont l'un (groupe b.) reprend les éléments du premier (les intermédiaires directement soumis). De plus, le système de

taxe de base et additionnelle, qui reprend une répartition de 75 % - 25 % aux art. 7 et 8, conduit vite le lecteur à mélanger les notions.

De son côté, l'art. 10 introduit un calcul du produit brut d'un OAR qui ne manquera pas de générer, à notre avis, des problèmes d'interprétation, voire des frais pour la vérification des chiffres.

Enfin, nous ne comprenons pas le lien entre la formule mathématique de l'art. 11 et le Texte explicatif de l'ordonnance. En effet, selon le Texte explicatif, notre OAR devrait s'acquitter d'une taxe additionnelle d'environ Frs 250'000.—, alors qu'en application de la formule contenue dans l'ordonnance, la taxe serait d'environ 22 centimes.

## 2.- Taxe de surveillance

A notre avis, il conviendrait de prévoir une partie introductive à l'ordonnance qui définit précisément les deux impôts (taxe et émoluments).

L'ordonnance ne prévoit pas de définition des taxes et se contente de procéder directement aux descriptions de leurs bases de calcul. Il conviendrait donc d'expliquer précisément le terme « taxe de surveillance » et ce qu'elle vise à couvrir. Accessoirement, l'énoncé de son but serait souhaitable, même si celui-ci paraît découler implicitement du contenu de l'ordonnance.

S'il nous paraît juste qu'un émolument soit perçu auprès des entités concernées, le montant de la taxe devrait être fonction de l'activité effective des autorités, ce qui n'est pas garanti par le projet d'ordonnance. En particulier, le cumul de la taxe et des émoluments ne garantit nullement que le produit de ces deux impôts ne dépasse pas le budget de fonctionnement de l'Autorité de Contrôle. Il s'agirait donc de prévoir clairement cette limite de recettes dans l'ordonnance.

Nous regrettons en outre que le calcul du montant imputable à chaque acteur doive être déterminé au moyen d'une formule mathématique, qui n'est au demeurant pas simple à comprendre et donc fort complexe à appliquer.

Cette formule fait d'ailleurs penser à celles utilisées, en droit fiscal, pour déterminer certains impôts directs. Ceci nous conforte d'ailleurs dans l'idée que l'ordonnance vise à introduire un nouvel impôt, et non pas seulement une taxe de surveillance ou des émoluments, qui sont des contributions causales et « sont perçus en contrepartie d'une activité administrative demandée ou occasionnée par le débiteur. » (Pierre MOOR, Droit administratif III, Berne 1992, p. 363).

Ainsi, taxe ou émolument devraient se borner à répercuter une partie des coûts directement déterminables (au moyen d'une comptabilité analytique si possible, et d'un tarif horaire calculé en conséquence) et non à couvrir l'intégralité des frais de fonctionnement de l'Autorité de Contrôle. Cette préoccupation pouvant par ailleurs être réalisée par la perception d'émoluments, bien plus faciles à déterminer pour le contribuable qu'une taxe mathématiquement très élaborée. En effet, il s'agit du système actuellement appliqué, et qui correspond au chapitre 2 du projet d'ordonnance, lequel renvoie à l'Ordonnance générale sur les émoluments du 8 septembre 2002.

Sur la base des formules présentées, il paraît évident que l'Autorité de Contrôle devra faire preuve d'une rigueur exemplaire lors de ses calculs, pour saisir correctement les variables des formules mathématiques présentées (principalement le produit brut de chaque OAR et la somme de ces produits). Ceci représente d'ailleurs un travail important en soi, que l'ordonnance entend facturer dans les frais généraux de l'Autorité de contrôle. Cet effet « d'auto-allumage » des frais administratifs ne nous paraît pas adapté.

La difficulté d'application de la méthode nous semble par ailleurs avérée, comme en témoignent les erreurs contenues dans le texte mis en consultation. Nous citerons par exemple le calcul figurant au chiffre 1 ci-dessus, générant une taxe de quelque 22 centimes pour l'ARIF.

Ainsi, si le principe de la taxe répercutant l'intégralité des coûts de fonctionnement de l'Autorité de contrôle devait être maintenu malgré l'opposition des OAR, nous proposons donc l'abandon de cette formule mathématique et son remplacement par un système de répartition plus simple à comprendre.

### 3.- Coûts relatifs au fonctionnement de l'Autorité de Contrôle

Ces frais regroupent les frais généraux de l'administration, la participation de l'Etat à des instances internationales, ainsi que la préparation des travaux législatifs.

La méthode nous semble en soi critiquable. En effet, la répartition de ces frais par une taxe calculée annuellement sur le budget de fonctionnement de l'administration n'offre à notre avis aucune garantie de frein aux dépenses. Il s'agit là d'une solution de facilité, qui n'impose nullement la recherche d'économies ou de rationalisation des dépenses au sein de l'administration concernée.

L'ARIF s'oppose donc fermement à ce que les coûts de fonctionnement de l'administration soient reportés sur les OAR et leurs membres.

Comme mentionné ci-avant, ces frais représentent une dépense inhérente à toute administration, que l'Etat doit clairement assumer sur son budget, et couvrir par l'impôt ordinaire. Une fois mis en place, le système étatique de lutte contre le blanchiment nécessite, à la fois sur le plan politique et sur le plan administratif, une volonté claire d'en assumer les conséquences, en particulier financières. Il en va de la crédibilité de l'Etat et d'une application stricte du principe d'égalité.

Ce système ne manquera pas de générer en effet une grande inégalité entre les différentes autorités et administrations, mais aussi entre les contribuables eux-mêmes. Qui peut exclure en effet que ce principe de facturation des coûts, s'il devait peu à peu s'imposer au sein des administrations, ne cause pas un mal bien plus grand que les effets financiers positifs (sur le budget de l'Etat) qu'il ne manquera pas de générer à court terme.

Pris dans ce principe de répartition des dépenses de l'Etat, comment feront, à terme, les administrations chargées d'appliquer des lois et ordonnances par essence coûteuses, telles que les administrations sociales ou la justice, sans pouvoir nécessairement répercuter leurs frais sur une catégorie particulière d'administrés ?

Par ailleurs, ne risque-t-on pas, à terme, suivant le mode de facturation que les OAR choisiront pour répercuter ces frais sur leurs membres, d'assister à un transfert de ces derniers vers l'Autorité de contrôle ou, à l'inverse, que plusieurs intermédiaires directement soumis à cette autorité ne la quitte pour rejoindre un OAR ?

Il convient également de ne pas perdre de vue que la LBA a impliqué, à côté du secteur para-bancaire, l'assujettissement d'un grand nombre d'intermédiaires dont les activités soumises à la LBA sont seulement résiduelles. Le coût que générera une telle taxe peut avoir des effets considérables sur la marche des affaires de nombreux acteurs, dont l'intermédiation financière n'est pas la principale ressource.

Le but ultime de la loi étant celui de la lutte contre le blanchiment, nous ne saurions admettre que la taxe vienne poser une barrière financière à l'exercice de plusieurs activités économiques (change, transfert de fonds, immobilier, etc...), dont le libre exercice est constitutionnellement garanti.

Il est donc primordial que les frais généraux de l'administration, qui sont des dépenses inhérentes à toute administration, ne soient pas imputés à une catégorie limitée de contribuables (les intermédiaires financiers assujettis à la LBA), dans un double but :

- celui d'égalité de traitement entre les administrés tout d'abord et
- celui de la compétitivité de la place financière suisse ensuite.

Nous ne saurions conclure sans rappeler que, dans son courrier du 28 février dernier au Forum des OAR, Monsieur le Conseiller Fédéral Rudolph MERTZ a exprimé l'avis selon lequel les intermédiaires financiers du secteur bancaire devraient aussi supporter les frais de l'Autorité de Contrôle. Selon lui, le lien de causalité nécessaire à ce report de charges existe, car lorsque l'Etat s'engage pour la protection et la

réputation de la place financière suisse, car cela profite à tous les intermédiaires, ainsi qu'à d'autres acteurs qui profitent de cette même bonne réputation.

Ce raisonnement devrait selon nous être étendu à tous les secteurs économiques, qui, d'une façon ou d'une autre, bénéficient de l'image positive que la place financière génère en étant exemplaire en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

#### 4.- Comparaison avec d'autres secteurs autorégulés

La transposition sur les OAR appliquant la LBA, d'un système de taxe d'autorégulation telle que pratiquée dans le secteur bancaire, des assurances et des maisons de jeux n'est pas possible pour les motifs développés ci-dessous.

Tout d'abord, l'autorégulation dans ces trois secteurs ne comprend pas les mêmes activités que celles pratiquées par les OAR, organismes privés qui assument eux-mêmes une grande partie de la tâche étatique qu'effectuent la Commission fédérale des banques (CFB), l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) et la Commission fédérale des maisons de jeux (CFMJ), toutes trois autorités étatiques.

L'autorégulation LBA, au moyen des onze OAR qu'elle comporte, fait économiser des moyens considérables à la Confédération. Il suffit en comparaison d'imaginer la taille d'une Autorité de contrôle, en termes de personnel, de locaux et d'infrastructures, qui devrait contrôler elle-même les quelque 6'400 intermédiaires financiers que compte la Suisse.

Il n'est ainsi pas normal que la Confédération veuille, au moyen d'une taxe, couvrir l'intégralité des dépenses de cette autorité spéciale.

Par ailleurs, nous nous étonnons que la Confédération ne se soit pas inquiétée du ratio représenté par les tâches de surveillance des IFDS. En effet, si la clé de répartition proposée à l'art. 5 du projet (25 % des charges pour les IFDS) est financièrement juste, alors cette dépense est clairement exagérée pour l'Autorité de

Contrôle qui fédère seulement 5 % des intermédiaires financiers. L'abandon par la Confédération de la tâche de surveillance directe des IFDS, et leur transfert dans un OAR serait plus adéquat.

Quoi qu'il en soit, le corollaire indispensable à l'introduction éventuelle de la nouvelle taxe de surveillance, devrait être la dispense pure et simple des émoluments prélevés à chacune des interventions de l'Autorité de contrôle.

## 5. Conclusion

Le projet d'ordonnance vise à introduire un impôt sectoriel supplémentaire.

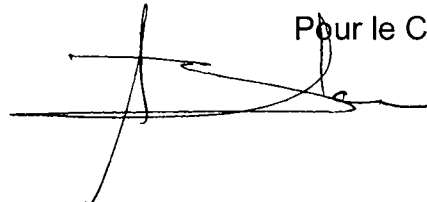
Si l'ARIF salue la volonté de décompter clairement les frais générés par des activités spécifiques de l'Autorité de Contrôle, elle s'oppose toutefois à l'introduction d'un impôt dont seuls les intermédiaires financiers feraient les frais.

Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, l'ARIF rejette fermement le report des coûts généraux de fonctionnement de l'Autorité de contrôle sur les OAR et les intermédiaires financiers.

Nous vous demandons donc respectueusement de bien vouloir reconsidérer votre position, et de corriger le projet d'ordonnance en conséquence.

Enfin, nous demandons que l'excédent de recettes dégagé par la taxe, si celle-ci devait entrer en vigueur malgré les nombreuses oppositions, ne soit pas versé à la caisse de la Confédération, mais qu'elle crédite un compte propre de cette administration, permettant d'équilibrer les comptes d'une année sur l'autre.

Veuillez croire, Chère Madame, à l'assurance de notre considération distinguée.

 Pour le Comité de l'ARIF 