

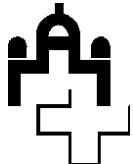
Ständerat

INTERN--INTERNE

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegli dals stadis



17.4035 n Mo. Conseil national (Merlini). Technologie "blockchain" et cryptomonnaies. Adapter les instruments procéduraux des autorités judiciaires et administratives

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du 21 août 2020

Réunie le 21 août 2020, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États a procédé à l'examen préalable de la motion visée en titre, déposée par le conseiller national Giovanni Merlini le 7 décembre 2017 et adoptée par le Conseil national le 20 mars 2019.

La motion charge le Conseil fédéral d'appliquer aux cryptomonnaies les instruments procéduraux dont disposent les autorités pénales, administratives et civiles pour les choses, les crédits, les droits et les données informatisées

Proposition de la commission

La commission propose sans opposition de rejeter la motion.

Rapporteur : Levrat

Pour la commission :
Le président

Christian Levrat

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 31 janvier 2018
- 3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 4 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Conformément à l'article 120 LParl (RS 171.10), le Conseil fédéral est chargé de déposer un projet de loi visant à rendre applicables aux cryptomonnaies les instruments procéduraux dont disposent les autorités pénales, administratives et civiles pour les choses, les crédits, les droits et les données informatisées.

1.2 Développement

Il ne se passe pas de jour sans que la technologie "blockchain" fasse parler d'elle, en bien ou en mal. S'agissant des nouvelles technologies, l'approche neutre, telle qu'elle est défendue par le Conseil fédéral dans son rapport du 25 juin 2014 sur les monnaies virtuelles, est sage du point de vue politique. Depuis la publication du rapport, les cryptomonnaies se sont énormément répandues. Les opérateurs privés et les organisations internationales prévoient que leur diffusion s'accélérera au cours des prochaines années. Il semble dès lors opportun d'identifier les lacunes du système de protection contre les abus et de mettre à la disposition des autorités des instruments qui leur permettent de faire face à la diffusion des cryptomonnaies, c'est-à-dire des différentes monnaies virtuelles, créées sur le principe de la cryptographie dont le système de paiement est décentralisé et que n'importe qui peut émettre au moyen d'un réseau numérique "pair à pair". Les cryptomonnaies sont en grande partie anonymes, ce qui facilite les extorsions de fonds et le blanchiment d'argent. Il faut donc limiter les risques liés à l'anonymat et analyser la nécessité d'assimiler les responsables des plates-formes d'échange de cryptomonnaies aux intermédiaires financiers et assujettir ceux-ci à la surveillance de la FINMA dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent. Il faut également fournir aux autorités judiciaires et administratives les instruments procéduraux nécessaires à la protection des valeurs patrimoniales adaptés aux cryptomonnaies: confiscations et séquestres pénaux, garanties et cautions fiscales, saisies effectuées par les offices des poursuites et des faillites, séquestres civils, mesures provisionnelles comprises. Les autorités civiles, pénales et administratives doivent avoir les moyens d'empêcher que des valeurs patrimoniales exprimées en monnaies virtuelles échappent aux mesures procédurales prévues par la loi. Ces mêmes autorités doivent en outre disposer d'un code nominatif leur permettant de garder en sécurité les cryptomonnaies faisant l'objet des mesures mentionnées ci-dessus pendant le temps nécessaire.

2 Avis du Conseil fédéral du 31 janvier 2018

La recherche et le développement d'applications "blockchain" jouent actuellement un rôle considérable dans le secteur financier. Ces derniers temps, les cryptomonnaies (bitcoin, par ex.) ont retenu l'attention du public.

Le Conseil fédéral a déjà traité des risques de blanchiment d'argent liés aux monnaies virtuelles dans son rapport du 25 juin 2014 sur les monnaies virtuelles en réponse aux postulats Schwaab (13.3687) et Weibel (13.4070). Il y faisait observer qu'en Suisse l'exercice du négoce de monnaies virtuelles et l'exploitation de plates-formes de négoce transmettant l'argent ou les bitcoins de leurs utilisateurs à d'autres utilisateurs tombent en principe sous le coup de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA), si bien que les obligations de diligence imposées par la LBA, en particulier celles de vérification de l'identité du cocontractant et d'identification de l'ayant droit économique, s'appliquent. En revanche, les plates-formes de négoce de bitcoins qui se contentent de réunir des parties



prenantes à l'achat et à la vente de bitcoins ou de faire correspondre des offres d'achat et de vente ne sont pas soumises à la législation sur les marchés financiers. Le rapport indique aussi que la confiscation de valeurs patrimoniales par les autorités de poursuite pénale constitue un problème central.

Les règles applicables aux FinTech que le Conseil fédéral a adoptées le 5 juillet 2017 et la licence FinTech prévue dans le paquet LSFIn/LEFin soutiennent les modèles d'affaires dans le domaine des FinTech, y compris les cryptomonnaies. Les débats en cours montrent cependant que des clarifications sont nécessaires pour faire aboutir le développement de nouvelles applications "blockchain". Cela concerne également les questions fondamentales du traitement juridique des valeurs patrimoniales virtuelles ou encore l'applicabilité et l'opportunité de la réglementation en vigueur, dans le domaine des marchés financiers mais aussi au-delà. Par exemple, des incertitudes entourent la mise en oeuvre juridique et la gestion des cryptomonnaies dans des procès (civils) et le traitement relevant du droit de l'exécution forcée de telles valeurs patrimoniales. Les transactions en cryptomonnaies ayant le plus souvent une dimension internationale, il faut en outre observer l'évolution de la situation à l'étranger et tenir compte des travaux qui pourraient être réalisés sur le plan international.

Compte tenu de ces éléments, le Conseil fédéral envisage une analyse approfondie des questions posées (entre autres) dans le cadre de travaux en cours. Ces travaux sont menés par le groupe de travail placé sous la direction du Département fédéral des finances que le Conseil fédéral a évoqué dans son avis sur la motion Béglé (17.3818). Ce groupe de travail est chargé de voir d'abord s'il y a lieu d'agir, et dans quelle mesure, sur le plan législatif dans les différents domaines du droit. Il associera à ses réflexions les représentants des différents secteurs concernés et d'autres acteurs. C'est pourquoi la demande de l'auteur de l'intervention est jugée prématuée à l'heure actuelle.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Le 20 mars 2019, le Conseil national a accepté la motion par 99 voix contre 83 et 10 abstentions.

4 Considérations de la commission

La commission estime que les instruments développés dans le cadre du projet de loi [19.074](#) "Adaptation du droit fédéral aux développements de la technologie des registres électroniques distribués", ainsi que d'autres mesures que l'administration met en œuvre, répondent largement aux préoccupations soulevées par cette motion.