Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour II
B-2322/2006

{T 0/4}

Arrêt du 6 septembre 2007

Composition : Jean-Luc Baechler (président du collège), Frank Seethaler et Francesco Brentani, juges;
Sandrine Arn, greffière.

X._____,
représentée par Me Joëlle Zumoffen Fruttero, avocate, rue Eynard 6, 1205 Genève,

recourant,

contre

Autorité de contrôle LBA, Christoffelgasse 5, 3003 Berne,

autorité inférieure,

concernant
la taxe de surveillance.

Faits :

A. Dans le cadre de l'adoption de la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allégement budgétaire 2003 (RO 2004, 1633), l'Assemblée fédérale a, entre autres, modifié la loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (loi sur le blanchiment d'argent [LBA, RS 955.0]). Cette révision a introduit une disposition (art. 22 LBA) permettant à l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (ci-après: l'Autorité de contrôle) de prélever auprès des organismes d'autorégulation (ci-après: OAR) et des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis (ci-après: IFDS) une taxe destinée à couvrir les frais de surveillance de ces entités. Cette modification de la loi est entrée en vigueur le 1er janvier 2006. Le 26 octobre 2005, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur la taxe de surveillance et les émoluments de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (OE AdC, RS 955.033.2) destinée à concrétiser les modalités de perception de cette taxe. Le 3 avril 2006, l'Autorité de contrôle a transmis à tous les OAR reconnus un formulaire pour la saisie des données relatives à la taxe de surveillance afin de lui communiquer, pour l'année 2005, leur produit brut et le nombre de leurs intermédiaires financiers affiliés. Le recourant a, le 4 mai 2006, informé l'Autorité de contrôle que le montant de son produit brut s'élevait à Fr. (...) et que (...) intermédiaires financiers étaient affiliés à son organisme. L'Autorité de contrôle, par décision du 7 septembre 2006, a fixé le montant de la taxe de surveillance dû par le recourant à Fr. (...). Ce montant était composé d'une taxe de base ainsi que d'une taxe additionnelle s'élevant respectivement à Fr. 41'038.- et à Fr. (...).

B. Par courrier du 18 septembre 2006, le recourant a invité l'Autorité de contrôle à lui faire parvenir le calcul détaillé du montant de la taxe de surveillance exigé. Il souhaitait connaître, entre autres, le produit brut et le nombre d'affiliés retenus, les éléments de la comptabilité analytique 2005 à la base de ce calcul, le calcul de la répartition des coûts de fonctionnement général entre les OAR et les IFDS ainsi que le calcul de la répartition de la taxe entre les divers OAR.

Dans sa réponse du 19 septembre 2006, l'Autorité de contrôle a indiqué avoir pris en compte le produit brut ainsi que le nombre d'affiliés indiqués par le recourant. Elle a également transmis au recourant la comptabilité analytique 2005 de l'Autorité de contrôle telle qu'elle a été publiée dans le Compte d'Etat 2005 et approuvée par le Parlement. Elle a précisé que ce dernier document devait répondre à toutes les questions soulevées par le recourant relatives aux coûts de surveillance, aux coûts de fonctionnement général ainsi qu'aux émoluments. Elle a ajouté qu'une part de 25% des coûts à charge de l'ensemble des OAR était répartie à parts égales entre

tous les OAR au titre de taxe de base et que le solde de 75% était réparti en fonction du produit brut et du nombre d'affiliés au titre de taxe additionnelle. Elle a encore précisé que le montant perçu auprès du recourant à titre de taxe additionnelle s'élevait à (...) % du montant total perçu à ce titre. Une expertise indépendante a été effectuée par la BDO Visura qui a, en date du 2 juin 2006, confirmé la comptabilité analytique de l'Autorité de contrôle pour l'année 2005.

C. Par mémoire du 6 octobre 2006, le recourant a interjeté recours auprès du Département fédéral des finances à l'encontre de la décision du 7 septembre 2006 de l'Autorité de contrôle. Il conclut, principalement, à l'annulation de la décision attaquée et, subsidiairement, à la réduction du montant de la taxe de surveillance. A l'appui de ses conclusions, il allègue que la taxe de surveillance serait prélevée sur la base d'une loi ainsi que d'une ordonnance inconstitutionnelles. Il considère en effet que la taxe de surveillance doit être qualifiée d'impôt d'affectation destiné à couvrir certaines dépenses déterminées; la nature spéciale de la taxe impliquerait le strict respect des principes constitutionnels, en particulier des normes concernant la base légale (constitutionnelle) nécessaire à son prélèvement ainsi qu'à la délégation législative. Il estime que l'OE AdC étend la base de calcul de la taxe de surveillance au-delà des "frais de surveillance" prévus par la loi sur le blanchiment d'argent pour y inclure également les coûts de fonctionnement, alors que seuls les coûts de surveillance au sens le plus strict du terme devraient être pris en considération. Il constate que la loi sur le blanchiment d'argent ne fait aucune distinction entre la taxe de base et la taxe additionnelle; de même, cette ordonnance introduit une taxe de base fixée par tête (chaque OAR versant le même montant) alors qu'il ressort clairement du texte de la loi que la répartition des frais entre OAR doit se faire sur une base proportionnelle (rendement brut et nombre d'affiliés). Il critique également le calcul du produit brut retenu par l'Autorité de contrôle. Il soulève également le grief d'inégalité de traitement en relation avec les deux composantes de la taxe de surveillance. Ainsi, il prétend, d'une part, que les OAR ayant peu d'affiliés sont plus fortement taxés s'agissant de la taxe additionnelle; il soutient en effet que la pondération effectuée en fonction des produits bruts n'intervient qu'à hauteur du coefficient d'un quart, alors que la différence dans les coûts de surveillance proprement dits ne serait pas proportionnelle au nombre d'affiliés et sans aucun rapport avec les tâches de fonctionnement général de l'Autorité de contrôle. D'autre part, la taxe de base, équivalente pour tous les OAR, grèverait plus fortement les petits OAR. Enfin, le recourant fait valoir une violation du droit d'être entendu et de l'obligation de motiver dans la mesure où la décision attaquée ainsi que les pièces produites par l'autorité inférieure n'énoncent de manière claire et précise ni les éléments de la taxation, ni le barème pratiqué, ni même le calcul détaillé de l'impôt.

D. Dans sa réponse du 14 décembre 2006, l'Autorité de contrôle donne les éléments permettant de calculer le montant de la taxe de surveillance. Elle considère que la taxe de surveillance doit être qualifiée de taxe causale et non pas d'impôt. Elle ajoute que la loi sur le blanchiment d'argent ainsi que son ordonnance sont conformes aux principes constitutionnels. L'autorité inférieure précise que par "frais de surveillance", il faut entendre l'ensemble des frais qu'elle a encourus à l'exception de ceux couverts directement par le produit des émoluments. Elle soutient qu'il n'y aurait pas d'inégalité de traitement dès lors que la taxe de base viserait précisément à atténuer l'écart qui existerait entre les OAR de grande et de petite taille si la taxe de surveillance était exclusivement calculée suivant le modèle de la taxe additionnelle. L'Autorité de contrôle admet avoir violé le droit d'être entendu du recourant, mais elle aurait toutefois réparé ce vice en exposant dans sa réponse tous les motifs de sa décision.

E. Par ordonnance du 30 janvier 2007, le Tribunal administratif fédéral a informé les parties qu'il reprenait le traitement du recours qui était pendant devant le Département fédéral des finances. Dans le cadre d'un deuxième échange d'écritures, le recourant a, dans sa réplique datée du 27 février 2007, maintenu pour l'essentiel sa position. L'Autorité de contrôle s'est exprimée par duplique du 16 avril 2007. Dans le cadre de l'instruction, le recourant a été amené à préciser certains éléments de sa comptabilité par courrier du 26 juin 2007.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

Le Tribunal administratif fédéral considère :

1. Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1 p. 45; ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2 éd., Zurich 1998, p. 410).

1.1 A teneur de l'art. 53 al. 2 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), en vigueur depuis le 1er janvier 2007, les recours pendants devant les services de recours des départements à l'entrée en vigueur de la présente loi sont traités par le Tribunal administratif fédéral dans la mesure où celui-ci est compétent. Ils sont jugés sur la base du nouveau droit de procédure.

En vertu de l'art. 31 LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre des décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF. La décision de

l'Autorité de contrôle du 7 septembre 2006 est une décision au sens de l'art. 5 PA. Aucune des clauses d'exception de l'art. 32 LTAF n'étant réalisée, le Tribunal administratif fédéral est donc compétent pour statuer sur le présent recours en vertu des art. 31 et 33 let. d LTAF.

1.2 Le recourant, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité de partie doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA).

1.3 Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 50 et 52 al. 1 PA), ainsi que les autres conditions de recevabilité (art. 44 ss PA) sont respectées.

Le recours est donc recevable.

2. Le recourant fait valoir, d'une part, un grief de nature formelle en invoquant la violation de son droit d'être entendu. D'autre part, il se prévaut de griefs de droit matériel, en particulier lorsqu'il conteste l'admissibilité de la répercussion de tous les frais de surveillance de l'Autorité de contrôle à charge des divers organismes surveillés ainsi que la répartition des coûts entre ces derniers telle qu'elle est effectuée.

Dès lors que le droit d'être entendu a un caractère formel et que sa violation entraîne l'admission du recours ainsi que l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 126 V 130 consid. 2b; ATF 125 I 113 consid. 3), il sied d'examiner ce grief en premier lieu (cf. consid. 3). Il conviendra dans un deuxième temps de déterminer, selon la volonté du législateur, les frais occasionnés par l'Autorité de surveillance devant être supportés par les OAR et IFDS, et comment cette question doit être résolue d'un point de vue constitutionnel (cf. consid. 4). Enfin, il restera à apprécier si l'ordonnance du Conseil fédéral, le calcul des frais réalisé par l'Autorité de contrôle pour l'année 2005 ainsi que la décision entreprise du 7 septembre 2006 sont compatibles avec la Constitution fédérale et la loi sur le blanchiment d'argent (cf. consid. 5).

3. Le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu, l'Autorité de contrôle n'ayant ni motivé sa décision du 7 septembre 2006, ni satisfait à son devoir de motivation ultérieurement. Lors de la procédure devant le Tribunal de céans, l'Autorité de contrôle aurait certes motivé sa décision en transmettant les chiffres sur lesquels elle a fondé sa décision attaquée; toutefois, selon le recourant, dévoiler à ce stade de la procédure les éléments qui n'ont jamais été fournis auparavant ne permettrait pas de guérir ce vice. L'Autorité de contrôle considère, au contraire, qu'elle a réparé ce vice en indiquant au recourant les éléments de son calcul dans son mémoire de réponse du 27 décembre 2006. Le recourant pouvait en

effet, selon elle, prendre position sur les motifs qu'elle a exposés devant le Tribunal administratif fédéral, lequel dispose d'un plein pouvoir d'examen.

Selon la jurisprudence, le Tribunal fédéral admet à certaines conditions la possibilité de réparer après coup une violation du droit d'être entendu, en particulier lorsque la décision entachée est couverte par une nouvelle décision qu'une autorité supérieure - jouissant d'un pouvoir d'examen au moins aussi étendu - a prononcée après avoir donné à la partie lésée la possibilité d'exercer effectivement son droit d'être entendu. Une telle guérison est cependant exclue en cas de violation particulièrement grave des droits des parties et doit demeurer exceptionnelle (ATF 126 I 68 consid. 2). Le but de cette mesure n'est pas de permettre à l'autorité administrative de négliger ce droit fondamental qu'est le droit d'être entendu en considérant que le vice commis sera de toute façon guéri au cours d'une éventuelle procédure de recours (ATF 124 II 132 consid. 2d).

Il convient de constater que, dans le cas d'espèce, l'autorité inférieure a violé le droit d'être entendu du recourant dès lors qu'elle n'a pas motivé suffisamment la décision attaquée du 7 septembre 2006. En effet, cette décision ne mentionnait pas les éléments déterminants du calcul de la taxe de sorte que le recourant ne pouvait pas comprendre ce dernier sans information supplémentaire. La violation du droit d'être entendu n'est toutefois pas particulièrement grave. D'une part, les éléments primordiaux de la motivation de la décision attaquée auxquels se réfère l'Autorité de contrôle figurent en effet dans le compte d'Etat 2005 et sont accessibles au public. D'autre part, dans le cadre de l'échange d'écritures et de l'instruction devant le Tribunal de céans, l'Autorité de contrôle a livré des explications détaillées concernant le calcul de cette taxe de surveillance. Le recourant a ainsi eu l'occasion de se déterminer au sujet de la motivation développée par l'Autorité de contrôle devant le Tribunal de céans, lequel dispose d'une pleine cognition en fait et en droit. La violation du droit d'être entendu doit donc être considérée comme guérie. Un renvoi à l'autorité inférieure heurterait en effet le principe de l'économie de procédure et prolongerait inutilement la procédure.

4. Le recourant prétend que la taxe de surveillance ne doit couvrir que les coûts de surveillance - au sens le plus strict de l'expression - des OAR et IFDS, à l'exclusion des frais généraux de fonctionnement. Il estime que certaines activités de l'Autorité de contrôle ne peuvent être qualifiées de tâches de surveillance au sens strict, tels que les coûts de fonctionnement général découlant de la surveillance du marché, des tâches d'état-major (comme l'interprétation de la loi ou le traitement des questions relevant de la protection des données), de la participation aux travaux législatifs ou à des affaires internationales ainsi que de l'ensemble des tâches administratives ou de direction qui ne peuvent être assignées à un secteur particulier. Selon lui, ces tâches ne profitent pas aux OAR ou aux IFDS, individuellement ou même en groupe.

L'Autorité de contrôle estime, au contraire, en se fondant sur l'ensemble des débats parlementaires et sur le texte du Message du Conseil fédéral, que cette taxe doit servir à financer l'ensemble des frais qu'elle a encourus, à l'exception de ceux couverts directement par le produit des émoluments; toute l'activité de l'autorité inférieure découle, selon elle, de sa tâche de surveillance.

4.1 Selon la jurisprudence et la doctrine, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Le texte de la loi est donc déterminant pour apprécier l'étendue des frais de surveillance devant être supportés par les organismes d'autorégulation et les intermédiaires financiers. Aux termes de l'art. 22 al. 1 première phrase LBA, la taxe de surveillance couvre les frais de surveillance dans la mesure où le produit des émoluments n'y suffit pas. Cependant, le texte de la loi ne permet pas de définir avec précision le sens du terme "frais de surveillance" et, par conséquent, de déterminer les dépenses qui tombent sous cette notion.

4.2 Si le texte de la loi n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher la véritable portée de la norme en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique) (ATF 131 II 562 consid. 3.5 et les références citées; Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. éd., Zurich / St. Gall 2006, n. 216 ss). La date d'adoption de la loi étant relativement récente, il convient, pour déterminer la portée de la norme, de s'intéresser en particulier au but poursuivi par la législateur, soit d'examiner les frais que ce dernier souhaitait financer au moyen de cette taxe.

4.2.1 Il ressort du Message du Conseil fédéral du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allégement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03; FF 2003 5091 ss) que l'introduction d'une taxe de surveillance forfaitaire a pour objectif de "facturer, par le biais d'une taxe annuelle en plus des émoluments liés aux procédures individuelles, l'ensemble des coûts de l'Autorité de contrôle aux personnes et organismes surveillés" (FF 2003 5227). L'introduction de cette taxe de surveillance forfaitaire doit permettre à l'Autorité de contrôle d'augmenter ses recettes à 4.5 millions par an, alors que jusqu'à présent ses recettes annuelles s'élevaient à 0.75 million de francs provenant des émoluments facturés aux personnes et organismes surveillés, ce qui ne couvrait qu'un cinquième environ de ses frais totaux. En effet, seule une petite partie de l'activité de surveillance de l'Autorité de contrôle, à savoir celle qui pouvait faire l'objet d'une attribution individuelle, était facturable (FF 2003 5226 s. et 5255); la plupart des activités de l'Autorité de contrôle comportent en effet des prestations

générales non attribuables individuellement. Le Message précise encore que cette taxe de surveillance forfaitaire doit permettre "de couvrir les coûts de l'activité de surveillance de l'Autorité de contrôle selon le principe de causalité" (FF 2003 5527).

A la lecture du Message, il apparaît que le Conseil fédéral concevait une notion extensive de l'activité de surveillance laquelle comprend tous les frais (non couverts par les émoluments) de l'Autorité de contrôle. L'art. 22 LBA doit donc, selon le Message, être interprété dans le sens d'une large répercussion des frais à charge des organismes surveillés. L'importance de ce document pour l'interprétation de la loi est cependant à relativiser étant donné la concision du passage concernant l'introduction de cette taxe de surveillance; en particulier, il ne contient aucune précision quant aux divers postes et montants de la comptabilité de l'Autorité de contrôle.

4.2.2 Durant la session d'automne 2003, le Parlement a étudié la question de l'introduction de cette nouvelle taxe de surveillance. Lors de ces débats, tant les partisans que les opposants à ce projet de loi partaient du principe que l'introduction de la taxe de surveillance devait permettre de facturer *tous* les frais de surveillance de l'Autorité de contrôle aux personnes et organismes surveillés. Ont expressément été mentionnés les frais suivants: recherches d'ordre général, frais généraux d'infrastructure, frais de personnel, de bureau, de conférences à l'étranger et d'activités publiques générales (BO 2003 E 845, intervention de Bruno Frick); interprétation de la loi, questions liées à l'assujettissement d'activités à la loi sur le blanchiment d'argent, recherches dans le cadre de la surveillance des marchés (BO 2003 E 845, intervention de Hans Lauri); contrôle de la place financière (BO 2003 N 1706, intervention de Hans Kaufmann). Dans le cadre de l'estimation de la charge financière des intermédiaires financiers, les parlementaires ont ainsi admis qu'avec l'introduction de la taxe de surveillance tous les frais de l'Autorité de contrôle seraient couverts par les personnes et organismes surveillés. Ils ont, par ailleurs, estimé que les frais s'élevant à 3.8 millions de francs par année seraient répartis entre environ 6'100 intermédiaires financiers, de manière à ce que la taxe annuelle soit de l'ordre de Fr. 600.- par intermédiaire (BO 2003 E 846 et BO 2003 N 1708, interventions du Conseiller fédéral Kaspar Villiger; BO 2003 N 1706 sv., interventions de Hans Kaufmann, Felix Walker et Christoph Blocher; BO 2003 E 845, intervention de Hans Lauri). Sur le vu des interventions précitées, il ne fait aucun doute que les députés au Parlement étaient conscients que, en approuvant l'introduction de cette taxe de surveillance, tous les frais (non couverts par les émoluments) de l'Autorité de contrôle seraient répercutés sur les personnes et organismes surveillés. De l'approbation de l'art. 22 LBA par le Parlement (respectivement BO 2003 N 1708 et BO 2003 E 846), il y a donc clairement lieu d'inférer que le législateur voulait que tous les frais de surveillance de l'Autorité de contrôle soient financés par les entités surveillées.

4.3 La comparaison de la taxe de surveillance introduite par la loi sur le blanchiment d'argent avec des taxes de surveillance prélevées dans d'autres domaines du droit conduit au même résultat. Des taxes comparables existent notamment en relation avec les banques (art. 23 octies de la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne [LB, RS 952.0]), les assurances (art. 50 de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la surveillance des entreprises d'assurance [LSA, RS 961.01]), les maisons de jeu (art. 53 de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu [LMJ, RS 935.52]) et l'énergie nucléaire (art. 83 de la loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire [LENu, RS 732.1]). Dans tous les cas précités, le Conseil fédéral a considéré dans les messages y afférents que la taxe de surveillance couvrait tous les frais de l'Autorité de surveillance, indépendamment du fait qu'il s'agisse de frais de surveillance effectifs ou de frais de fonctionnement général de ladite autorité (FF 2003 7492 sv. [LB]; FF 2003 3393 [LSA]; FF 1997 III 185 [LMJ]; FF 2001 2660 [LENu]).

Les débats parlementaires concernant la modification de l'art. 22 LBA ont précisé que les frais de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment d'argent ne devaient pas, pour des raisons d'égalité, être financés de manière différente à ce qui prévaut dans le domaine des banques, des assurances et des maisons de jeu. En effet, la surveillance s'avère, dans les cas précités, financée par les prestataires de services que constituent les banques, les assurances et les maisons de jeu; il ne serait ainsi pas correct que certaines entités actives dans le même secteur soient exemptées de l'obligation de contribuer financièrement à la surveillance de ce secteur. Aussi, pour des raisons d'égalité de traitement et d'égalité des chances sur le marché, la surveillance doit être assumée de la même manière pour les entités surveillées par l'Autorité de contrôle LBA (BO 2003 N 1708 et BO 2003 E 846, interventions de Kaspar Villiger; BO 2003 N 1707, interventions de Felix Walker et de Charles Favre; BO 2003 E 845, intervention de Hans Lauri). Par ailleurs, les personnes et organismes surveillés tirent un avantage économique de la bonne réputation et de l'intégrité de la place financière suisse (BO 2003 E 846, intervention de Kaspar Villiger). Ce sont en effet les prestataires de services qui profitent le plus du contrôle de qualité effectué qui accroît la confiance en la branche; leur image de marque en est favorisée et ils peuvent en retirer un certain retour financier (BO 2003 N 1707, intervention de Charles Favre).

4.4 Récemment, lors de l'élaboration du projet de la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (loi sur la surveillance des marchés financiers, LAUFIN; FF 2006 2829 ss), le Parlement a confirmé sa volonté de répercuter l'ensemble des frais de surveillance sur les entités surveillées. Le but de ce projet de loi consiste à regrouper les organes fédéraux de surveillance des banques, des entreprises d'assurance et des autres intermédiaires financiers au sein d'une seule autorité de surveillance; les trois autorités, à savoir la Commission

fédérale des banques, l'Office fédéral des assurances privées et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, seront réunies sous la désignation de "Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers" (AUFIN) (cf. Message du Conseil fédéral du 1er février 2006 concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, FF 2006 2741 ss). Cette loi réglera à l'avenir la surveillance de l'ensemble des marchés financiers, y compris le domaine du blanchiment d'argent. L'art. 15 al. 1 LAUFIN, concernant le financement de l'Autorité de surveillance des marchés financiers (AUFIN), prévoit la perception d'une taxe annuelle de surveillance afin de financer les coûts non couverts par les émoluments (FF 2006 2833). Le Message du Conseil fédéral précise que l'art. 15 LAUFIN reprend en grande partie les réglementations existantes sur le financement des trois autorités de surveillance (art. 23 octies LB, art. 50 LSA, art. 22 LBA), qui se caractérisent par le fait que les coûts de la surveillance des marchés financiers sont entièrement couverts par l'assujetti (FF 2006 2780). En l'occurrence, la proposition de la minorité - laquelle entendait réduire les frais mis à charge des entités surveillées aux stricts frais de surveillance de l'AUFIN, excluant ainsi les coûts des activités publiques générales de cette entité - a été clairement rejetée par le Conseil national (BO 2007 N 81 ss); le Conseil des Etats a adhéré sans discussion au projet de loi proposé par le Conseil fédéral (BO 2007 E 411 s.).

4.5 Sur le vu de ce qui précède, il sied de constater qu'en principe tous les frais de l'Autorité de contrôle - qui ne sont pas couverts par des émoluments - doivent être supportés par les personnes et organismes surveillés. La répercussion intégrale des frais sur ces entités correspond en effet clairement à la volonté du législateur.

4.6 Sur la base de ces considérations, il y a lieu d'examiner le grief du recourant selon lequel la taxe de surveillance constitue un impôt inconstitutionnel dès lors qu'il ne repose pas sur une base légale explicite de rang constitutionnel.

4.6.1 Le recourant prétend que la taxe de surveillance doit être qualifiée d'impôt au sens strict et non pas de taxe causale à défaut de rapport d'équivalence individuelle, à savoir de relation directe entre la contribution et l'avantage particulier effectivement retiré par un contribuable déterminé. Il convient, selon le recourant, de rattacher cette taxe à la catégorie des impôts d'affectation destinés à couvrir certaines dépenses déterminées ("Kostenanlastungssteuer"); la taxe de surveillance couvrirait, en effet, des coûts qui ne peuvent être attribués individuellement aux OAR et aux IFDS. Il ajoute que si l'intégration à la catégorie des taxes causales de contributions publiques pour lesquelles seule une équivalence de groupe ("Gruppenäquivalenz") était admise, un danger sérieux existerait au regard de la protection des droits constitutionnels du citoyen. Conformément à la jurisprudence et la doctrine, la perception d'un impôt au sens strict doit

reposer sur une base constitutionnelle explicite. Or, le recourant précise que, dans le cas d'espèce, aucune disposition constitutionnelle ne permet le prélèvement de la taxe de surveillance litigieuse; au vu des art. 127 et 164 Cst., l'art. 22 LBA est donc, selon lui, inconstitutionnel.

L'Autorité de contrôle considère au contraire que la taxe litigieuse doit être qualifiée de taxe causale, un lien suffisant existant entre l'affectation de cette taxe et la prestation bénéficiant aux contribuables. Elle précise que cette taxe doit servir à financer des activités déployées par l'Autorité de contrôle lesquelles ne profitent certes pas individuellement à un organisme surveillé déterminé, mais à un cercle de contribuables en tant que groupe. Elle ajoute que les entités surveillées bénéficient en effet directement de la mise à l'écart de concurrents (intermédiaires financiers) actifs illégalement ou de la reconnaissance sur le plan international du système suisse d'autorégulation. Il existe, selon elle, un lien étroit entre le cercle des contribuables et l'affectation de cette taxe lequel doit être qualifié de "équivalence de groupe qualifiée". Elle en infère que la perception d'une telle taxe peut - tout comme en cas d'équivalence individuelle - reposer sur une base légale formelle, une base constitutionnelle explicite n'étant pas nécessaire. L'autorité inférieure estime donc que l'introduction de cette taxe de surveillance sur la base de la compétence matérielle de la Confédération dans le domaine du blanchiment d'argent ne viole pas le droit constitutionnel.

4.6.2 La majorité de la doctrine considère qu'une taxe doit être qualifiée d'impôt nécessitant une base légale de rang constitutionnel s'il n'existe aucune correspondance individuelle entre la contribution réclamée et la prestation offerte au contribuable (Xavier Oberson / Michel Hottelier, La taxe de surveillance perçue auprès des organismes d'autorégulation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent: nature juridique et constitutionnalité, PJA 2007 p. 53 ainsi que la jurisprudence citée). La délimitation entre impôt et taxe causale n'est cependant pas toujours aisée à faire de cas en cas. Le Tribunal fédéral n'a, en effet, pas toujours qualifié d'impôt chaque taxe qui ne procurait aucun avantage individuel particulier au contribuable. Amené à se prononcer récemment au sujet d'une taxe qui ne représentait pas la rémunération d'un avantage particulier et individuel octroyé au contribuable, le Tribunal fédéral l'a qualifiée de redevance spéciale ("Sonderabgabe") présentant les caractéristiques d'un impôt d'affectation (Arrêt du Tribunal fédéral 2A.62/2005 du 22 mars 2006 consid. 4.2).

Le grief d'inconstitutionnalité de la taxe de surveillance invoqué par le recourant apparaît toutefois d'emblée infondé, sans qu'il soit nécessaire d'en examiner plus avant la pertinence, car il se heurte à l'art. 190 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) qui interdit au juge d'examiner la constitutionnalité des lois fédérales. En effet, comme constaté précédemment, la répercussion de l'ensemble des frais de surveillance de l'Autorité de contrôle sur les entités surveillées correspond à la volonté du législateur, respectivement au sens et au but

de l'art. 22 LBA (cf. consid. 4.5). La véritable nature juridique de cette taxe peut, par conséquent, rester indécise; ainsi, il n'est pas nécessaire de prendre position au sujet de la problématique soulevée par les parties entre "équivalence individuelle" et "équivalence de groupe". Au demeurant, peut également rester ouverte la question de savoir si et dans quelle mesure les activités de type général exercées par l'Autorité de contrôle (par exemple, la participation à des conférences internationales, les discussions concernant la modification de la loi, le service d'information aux administrés en général, etc.) engendrent un avantage particulier au bénéfice des organismes surveillés, individuellement ou même en groupe.

4.7 Le recourant critique le système de la taxe adopté par le Conseil fédéral permettant à l'Autorité de contrôle d'encourir, sans restriction, n'importe quels coûts qui seront de toute manière automatiquement mis à la charge des OAR et IFDS. Par ailleurs, ce système n'inciterait, selon lui, en aucune manière l'Autorité de contrôle à faire des économies budgétaires, ni même à maintenir ses coûts à un niveau raisonnable. En particulier, il relève que le poste comptable "coûts de place de travail" (Fr. 533'000.-) a été ajouté aux frais de fonctionnement de l'autorité de surveillance pour l'année 2005, alors que ce poste était absent en 2004. Il considère que le système de taxe mis en place permettrait ainsi à l'Autorité de contrôle d'augmenter les charges imposées aux OAR et IFDS "au gré de ses restructurations structurelles et comptables", rendant ainsi l'impôt particulièrement imprévisible.

Lors de l'approbation du compte d'Etat 2005, le Parlement a analysé et approuvé la comptabilité analytique de l'Autorité de contrôle. Ladite comptabilité a également été confirmée par l'expertise indépendante menée par la société BDO Visura. Cette expertise a, entre autres, relevé que les données comptables correspondent aux directives de la loi sur le blanchiment d'argent et de l'ordonnance y afférente, et qu'elles satisfont aux obligations incombant à l'administration fédérale. Par conséquent, il apparaît fortement vraisemblable que, pour l'année 2005, tous les frais encourus par l'Autorité de contrôle dans le cadre de ses activités aient été nécessaires à l'exécution de sa mission légale. Le Tribunal de céans estime qu'il n'existe aucun indice indiquant que les comptes 2005 de l'Autorité de contrôle contiennent des éléments étrangers; seuls sont en effet couverts par la taxe litigieuse des frais ayant un lien matériel avec l'activité de surveillance de l'Autorité de contrôle. Par ailleurs, le fait que pour l'année 2005 le montant des frais de l'Autorité de contrôle financés au moyen de cette taxe soit inférieur aux prévisions du Parlement (2.7 au lieu des 3.8 millions de francs annoncés; cf. consid. 4.2.2) infirme le soupçon selon lequel l'administration fédérale répercuterait de façon arbitraire et abusive certains frais sur les entités surveillées.

5. Il sied, à ce stade, d'examiner la légalité de l'ordonnance du Conseil fédéral ainsi que de la décision attaquée du 7 septembre 2006. Il

conviendra, en premier lieu, d'apprécier si l'art. 22 LBA constitue une base légale suffisante pour l'ordonnance sur la taxe de surveillance et les émoluments de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (cf. consid. 5.1). Ensuite, il s'agira d'apprécier si les dispositions réglementaires traitant de la répercussion des frais sont compatibles avec la loi (cf. consid. 5.2). Il y aura également lieu de déterminer, d'une part, si le calcul de la taxe additionnelle conduit à une inégalité de traitement (cf. consid. 5.3) et, d'autre part, s'il a été effectué correctement par l'Autorité de contrôle (cf. consid. 5.4). Enfin, il conviendra d'estimer si l'ordonnance prévoyant le partage de la taxe de surveillance en une taxe de base ainsi qu'une taxe additionnelle repose sur une base légale suffisante, et si le prélèvement d'une taxe de base conduit à une inégalité de traitement entre les diverses entités surveillées (cf. consid. 5.5).

5.1 Le recourant fait valoir que l'art. 22 LBA ne constitue pas une base légale suffisante pour la perception d'une taxe de surveillance. Au vu des art. 127 et 164 Cst., il considère que l'art. 22 LBA est inconstitutionnel du fait que ses dispositions n'énoncent pas de manière assez précise les principes entourant la perception de cette taxe et délèguent au Conseil fédéral la compétence d'en réglementer le prélèvement. Il ajoute enfin que le cadre légal fixé par l'art. 22 LBA est largement insuffisant pour fonder une compétence aussi étendue que celle exercée par le Conseil fédéral dans son ordonnance.

5.1.1 Le principe de la légalité gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat (art. 36 al. 1 Cst.). Il revêt une importance particulière en droit fiscal où il est érigé en droit constitutionnel indépendant à l'art. 127 al. 1 Cst. (cf. également art. 164 al. 1 let. d Cst.). Cette norme constitutionnelle prévoit en effet que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi (ATF 131 II 562 consid. 3.1). Le principe de la légalité, qui vise notamment à protéger l'administré contre tout comportement arbitraire de l'Etat, s'applique de façon générale à toutes les contributions publiques mais avec des nuances visant à tenir compte de la nature spécifique de certaines contributions. Ainsi, il peut notamment être assoupli lorsque d'autres principes remplissent également une fonction protectrice, tels ceux de la couverture des frais et de l'équivalence susceptibles, dans une certaine mesure, de contrôler le montant de la contribution. Ces principes ne sauraient toutefois remplacer complètement et entièrement l'exigence d'une base légale formelle (ATF 128 II 112 consid. 5.a). Le principe de la légalité ne doit en effet pas être vidé de sa substance ni appliqué avec une exagération telle qu'il entre en contradiction irréductible avec la réalité juridique et les exigences de la pratique (ATF 128 II 247 consid. 3.1).

En l'espèce, l'art. 22 al. 1 LBA fixe précisément le cercle des contribuables de la taxe de surveillance lesquels sont les OAR et les IFDS. L'objet de la

taxe représente les frais de surveillance encourus l'année précédente par l'Autorité de contrôle dans la mesure où le produit des émoluments n'y suffit pas (art. 22 al. 2 LBA). Le rendement brut des OAR ainsi que le nombre d'intermédiaires financiers affiliés à ces organismes représentent les critères de calcul de cette taxe (art. 22 al. 3 LBA). Le législateur a délégué au Conseil fédéral la compétence de fixer les autres modalités de calcul tels que les frais de surveillance à prendre en compte ainsi que la répartition de la taxe entre les divers OAR et les IFDS (art. 22 al. 4 LBA).

La réglementation édictée à l'art. 22 LBA permet ainsi à chaque OAR de déterminer avec une certaine précision le montant de la taxe dont il aura à s'acquitter. En effet, les critères de calcul s'avèrent, d'une part, mentionnés à l'art. 22 al. 3 LBA (rendement brut; nombre d'intermédiaires financiers affiliés). D'autre part, le montant annuel approximatif des frais de l'Autorité de contrôle est connu (cf. BO 2003 E 846, intervention de Kaspar Villiger; cf. également consid. 4.2.2); au demeurant, lors des débats parlementaires, les coûts de surveillance ont été surévalués (cf. consid. 4.7) de sorte que les OAR auraient dû s'attendre à payer une taxe de surveillance plus élevée que celle finalement exigée. Il sied de constater que le législateur ne pouvait guère édicter une disposition susceptible de calculer de manière plus exacte les coûts annuels de l'Autorité de contrôle lesquels ne sont évidemment pas prévisibles avec certitude. C'est d'ailleurs pour cette raison que le montant des frais de surveillance annuels (non couverts par des émoluments) encourus l'année précédente par l'Autorité de contrôle sert de base de calcul pour la taxe; c'est également le système adopté par les différentes autorités de contrôle en matière de banques, d'assurances et de maisons de jeu (art. 23octies al. 4 LB, art. 50 al. 2 LSA et art. 53 al. 2 LMJ).

Dans l'ensemble, l'art. 22 LBA permet donc aux OAR d'estimer avec assez de précision le montant de la taxe de surveillance qu'ils devront payer; la sécurité du droit demeure ainsi assurée pour les personnes et organismes soumis à la surveillance. La loi sur le blanchiment d'argent constitue par conséquent une base légale suffisante pour la perception d'une taxe de surveillance et la large marge d'appréciation que le législateur a octroyée à l'administration fédérale n'apparaît pas excessive.

5.1.2 Par ailleurs, il convient également, au regard de la jurisprudence fédérale, de considérer que l'art. 22 LBA représente une base légale suffisante. Le Tribunal fédéral a, en effet, jugé qu'une disposition légale d'ordre très général (art. 4 de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales [RS 611.010], abrogé le 1er janvier 2005 [RO 2004 1633]) constituait une base légale suffisante à l'ordonnance du Conseil fédéral relative à la perception d'émoluments. Aux termes de cet article, l'autorité exécutive pouvait édicter des dispositions relatives à la perception d'émoluments pour les décisions et les autres prestations de l'administration fédérale. Sur cette base, le Conseil fédéral a édicté aussi bien l'ordonnance du 25 février 1998 relative aux

émoluments prévus par la loi sur les cartels (OEmol-LCart, RS 251.2; cf. ATF 128 II 247 consid. 5) que l'ordonnance du 30 janvier 1985 sur les émoluments à percevoir par les représentations diplomatiques et consulaires suisses (RS 191.11, abrogée le 1er mars 2004 [RO 2004 815]; cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.75/1996 du 21 octobre 1996 consid. 4c, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.212/2000 du 14 août 2000 consid. 2b). Le Tribunal fédéral a reconnu que la norme de délégation était certes indéterminée en ce qui concerne la base de calcul et le montant de la taxe ("émolument approprié"); toutefois, une réglementation lie le Tribunal fédéral même si elle octroie une marge de manoeuvre très large au Conseil fédéral (ATF 128 II 247 consid. 5). La taxe de surveillance en matière de blanchiment d'argent ne doit certes pas être qualifiée d'émolument dont les exigences en rapport avec le principe de la légalité et les normes de délégation ont été assouplies (cf. ATF 128 II 247 consid. 3.1); nonobstant, dans la mesure où une disposition aussi générale relative au montant de l'émolument satisfait aux exigences découlant du principe de la légalité, l'art. 22 LBA doit alors également constituer mutatis mutandis une disposition suffisante pour l'adoption de l'ordonnance sur la taxe de surveillance et les émoluments de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

5.1.3 Sur le vu de ce qui précède, il convient de constater, d'une part, que l'ordonnance de l'autorité exécutive repose sur une base légale suffisante; et, d'autre part, que la marge de manoeuvre accordée par le législateur à l'exécutif lie le Tribunal administratif fédéral. Ce dernier n'est, en effet, pas en droit de substituer sa propre appréciation à celle du Conseil fédéral. Il lui appartient au contraire de se limiter à contrôler si la réglementation en cause outrepasse manifestement le cadre de la délégation de compétence prévue par la loi ou si, pour d'autres raisons, dite réglementation apparaît contraire à la loi ou à la Constitution. Dans ce contexte, le Tribunal de céans peut notamment examiner si une disposition de l'ordonnance repose sur des motifs sérieux ou si elle contrevient à l'art. 9 Cst. parce qu'elle serait vide de sens ou inutile, opérerait des distinctions juridiques sans motif raisonnable ou encore parce qu'elle omettrait de faire des distinctions qui s'avéreraient nécessaires; tel n'est pas le cas en l'espèce. Enfin, la responsabilité quant à l'opportunité de la mesure prescrite incombe au Conseil fédéral; il ne revient pas au Tribunal de céans de s'exprimer au sujet de son caractère approprié du point de vue économique ou politique (ATF 130 I 26 consid. 2.2.1/JdT 2005 I 143, ATF 128 II 247 consid. 3.3).

5.2 Le recourant prétend que l'ordonnance (en particulier art. 1 al. 3 et art. 4 OE AdC) étend la base de calcul de la taxe litigieuse au-delà des "frais de surveillance" prévus par la loi pour y inclure tant les coûts de surveillance que les coûts de fonctionnement. Cette extension de la taxation n'est, selon lui, pas conforme à l'art. 22 LBA (cf. consid. 4).

Selon l'ordonnance, la taxe de surveillance est perçue sur la base des

coûts occasionnés par la surveillance des OAR et des IFDS (coûts ne pouvant pas être respectivement imputés et financés individuellement par des émoluments) ainsi que par les coûts de fonctionnement général (art. 1 al. 3 OE AdC). Ces derniers englobent tous les frais qui ne peuvent être imputés conjointement au groupe des OAR et à celui des IFDS; ils comprennent en particulier les frais engagés pour la surveillance du marché, la préparation de la législation et la collaboration internationale (art. 4 OE AdC). En l'occurrence, les dispositions précitées ne font que traduire la volonté exprimée par le législateur dans la LBA, lequel souhaitait répercuter l'ensemble des frais encourus par l'Autorité de contrôle sur les OAR et IFDS (cf. consid. 4.5). En adoptant ces dispositions, le Conseil fédéral n'a donc pas outrepassé le cadre de la délégation de compétence prévue par la loi. Le grief du recourant se révèle donc infondé.

5.3 Le recourant affirme encore que le calcul de la taxe additionnelle selon la formule figurant à l'art. 11 OE AdC conduit à une différence de traitement injustifiable entre les différents OAR. Il prétend en effet que la pondération effectuée entre le produit brut (¼) et le nombre d'intermédiaires financiers affiliés (¾) conduit à une inégalité de traitement dès lors que les OAR ayant un petit nombre d'affiliés (...), même si le produit brut est important, sont avantagés. Il considère qu'il n'est pas démontré que le travail de surveillance d'un OAR ayant peu d'affiliés entraîne des frais de surveillance légèrement inférieurs à ceux engendrés par la surveillance d'un OAR ayant un plus grand nombre d'affiliés.

5.3.1 L'art. 22 al. 3 LBA énumère les deux critères décisifs pour le calcul de la taxe additionnelle (produit brut et nombre d'intermédiaires financiers affiliés) sans toutefois donner la clé de répartition (pondération). Aux termes des dispositions de l'ordonnance, la taxe de surveillance due par les OAR est financée à 25% par une taxe de base (fixe), laquelle est répartie à parts égales entre tous les OAR, ainsi qu'à 75% par une taxe additionnelle (variable) (art. 7 et 8 al. 1 OE AdC). La taxe additionnelle dépend du nombre d'intermédiaires financiers et du produit brut de chaque OAR (art. 8 al. 2 OE AdC). La formule prévue pour déterminer le montant de cette taxe additionnelle est indiquée à l'art. 11 OE AdC: le critère du nombre d'intermédiaires financiers est pondéré à 75% et celui du produit brut à 25%. Dans son ordonnance, le Conseil fédéral est ainsi parti d'une pondération dans un rapport 75:25, respectivement 3:1. Il a justifié ce coefficient par le fait que le nombre des intermédiaires financiers était relativement stable alors que le produit brut était sujet à de grosses fluctuations pouvant conduire à des distorsions lors de la répartition des frais entre les divers OAR; selon lui, contrairement au nombre d'intermédiaires financiers, le montant du produit brut pourrait en effet faire l'objet d'aménagements comptables (Erläuterungen zur Verordnung über die Aufsichtsabgabe und die Gebühren der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei, Stand: 1. März 2005 [disponible sur

Internet in : http://www.gwg.admin.ch/d/aktuell/pdf/Erlaeuterungen_d.pdf], p. 23). En outre, l'autorité inférieure précise, dans sa réponse, que la grande majorité des activités déployées par l'Autorité de contrôle profite à chacun des intermédiaires financiers affiliés à un OAR; il est donc équitable, selon cette autorité, que les OAR ayant le plus grand nombre de membres contribuent plus fortement au paiement de ces frais. Le Conseil fédéral s'est également prononcé sur le fait que le critère du produit brut n'était pondéré qu'à raison de 25% pour les OAR, alors qu'il est de 50% pour les IFDS (cf. art. 17 OE AdC). Il a considéré légitime cette différence car, contrairement aux IFDS, les OAR étaient des organisations non lucratives susceptibles par conséquent de réduire leur produit brut par le report de branches commerciales rentables (Erläuterungen zur Verordnung, p. 23).

5.3.2 L'examen de la loi révèle que le législateur a octroyé un large pouvoir d'appréciation au Conseil fédéral afin de concrétiser le calcul de la taxe sur le plan réglementaire. Le Conseil fédéral n'a, en l'espèce, pas excédé le cadre de la délégation de compétence lorsqu'il a pondéré différemment les deux critères prévus par la loi (dans un rapport 3:1). Il est certes exact que la pondération différente attribuée à ces deux variables conduit à une inégalité entre les OAR ayant proportionnellement peu d'affiliés ainsi qu'un produit brut relativement élevé et ceux qui ont un grand nombre de membres ainsi qu'un produit brut moindre. Il existe toutefois une justification matérielle à une telle différenciation: le nombre d'intermédiaires financiers affiliés à un OAR agit en effet plus fortement sur le montant des frais de surveillance occasionnés à l'Autorité de contrôle que le montant du produit brut. Il apparaît en outre exact de considérer que, dans l'ensemble, la surveillance d'un OAR ayant peu d'affiliés engendre des coûts de surveillance inférieurs à ceux provoqués par le contrôle d'un OAR ayant de nombreux membres. Le Conseil fédéral n'a ainsi pas outrepassé son pouvoir d'appréciation lorsqu'il a prévu de conférer, pour le calcul de la taxe de surveillance, un poids différent aux deux facteurs pertinents prévus à l'art. 22 LBA (cf. art. 11 OE AdC). La formule relative au calcul de la taxe additionnelle n'étant pas contestable, le grief du recourant selon lequel la pondération prévue dans l'ordonnance conduit à une inégalité de traitement injustifiable entre les divers OAR doit être rejeté.

5.4 Le recourant prétend également que le calcul de la taxe de surveillance est incorrect. D'une part, la formule de calcul de la taxe additionnelle (art. 11 OE AdC) aurait été appliquée de façon erronée par l'Autorité de contrôle (cf. consid. 5.4.1). D'autre part, l'un des facteurs décisifs pour le calcul de la taxe précitée (produit brut) n'aurait pas été déterminé convenablement (cf. consid. 5.4.2).

5.4.1 Concernant le calcul de la taxe de surveillance, l'Autorité de contrôle a, dans le cas d'espèce, estimé le total des coûts de surveillance à répartir

entre les différents OAR, pour l'année 2005, à Fr. 1'805'692.-. Selon l'art. 8 al. 1 OE AdC, le 75% de ce montant doit être financé par la taxe additionnelle (Fr. 1'354'269.-). Le produit brut de tous les OAR s'élève, selon cette autorité, à un montant de Fr. 9'588'879.- et le nombre total d'intermédiaires financiers affiliés à 6'024. Elle a évalué, pour l'année 2005, le produit brut du recourant à Fr. (...) et le nombre de ses membres à (...).

5.4.1.1 Sur la base de la formule mentionnée à l'art. 11 OE AdC, l'Autorité de contrôle a calculé le montant de la taxe additionnelle dû par le recourant de la manière suivante: [(... / 6024 * 0.75) + (... / 9'588'879 * 0.25)] * Fr. 1'354'269 = Fr. (...).

L'Autorité de contrôle précise que le texte de l'art. 11 OE AdC comprend uniquement la formule de calcul de la clé de répartition, cette disposition mentionnant de façon erronée que dite formule représente celle du calcul de la taxe additionnelle. Elle considère que cette erreur formelle de saisie apparaît clairement à la lecture des art. 8 à 10 OE AdC, ainsi que de l'art. 17 OE AdC.

Le recourant soutient, quant à lui, que le calcul doit se faire de la manière suivante: [(... / 6024 * 0.75) + (... / 9'588'879 * 0.25)], montant inférieur à un franc. Il estime donc à un franc le montant de la taxe additionnelle dont il doit s'acquitter. Il ajoute que le texte de l'ordonnance doit être appliqué et ne peut-être modifié, sauf par son auteur.

5.4.1.2 L'art. 11 OE AdC pose le calcul de la clé de répartition des frais devant être couverts par la taxe additionnelle. Il ressort aussi bien de la loi (art. 23 al. 3 LBA) que de l'ordonnance (art. 8 al. 2 OE AdC) que le nombre d'intermédiaires financiers et le produit brut représentent les critères de calcul de la taxe additionnelle. C'est également dans ce sens que la formule selon l'art. 11 OE AdC doit être comprise. Cette formule n'est cependant pas complète dès lors qu'elle calcule simplement ces deux facteurs (produit brut et intermédiaires financiers) et les additionne, sans mentionner la multiplication avec le montant qui doit être couvert par la taxe additionnelle. Il s'agit ici d'une erreur manifeste. Pour obtenir le montant de la taxe additionnelle dû par chaque OAR, il apparaît en effet évident que le facteur obtenu au moyen de la formule mentionnée à l'art. 11 OE AdC doit être multiplié par un certain montant (en l'occurrence, le 75 % des frais totaux de surveillance, cf. art. 8 al. 2 OE AdC); à défaut de cette multiplication, le montant de la taxe de surveillance serait en effet toujours inférieur à un franc. Le Conseil fédéral ne voulait certainement pas ce résultat lorsqu'il a considéré que la plus grande partie des frais de surveillance seraient couverts au moyen de la taxe additionnelle (cf. art. 7 al. 1 et 8 al. 1 OE AdC). Par ailleurs, cette erreur s'avère sans importance dès lors qu'il ressort déjà implicitement de l'art. 22 al. 3 LBA qu'il est nécessaire de multiplier le résultat de la combinaison des facteurs produit

brut et nombre d'intermédiaires financiers avec le montant des frais de surveillance à couvrir.

5.4.2 Le recourant critique également l'interprétation de l'expression "produit brut" avancée par l'Autorité de contrôle, laquelle excède le cadre posé par l'art. 22 LBA. Il conteste le calcul effectué par ladite autorité laquelle considérerait que le rendement brut des OAR se compose du chiffre d'affaires total (déduction faite des revenus provenant des cours de formation ainsi que des révisions confiées à des tiers) mais incluant les cotisation sociales, les amendes et tout autre revenu. Il précise que si les frais d'inscription pour les cours de formation et les frais de révision n'entrent pas dans la base de calcul de la taxe litigieuse, il doit en aller de même avec les cotisations destinées à couvrir les charges de fonctionnement des OAR, ainsi que pour les amendes et les peines conventionnelles prononcées à l'encontre de certains membres de l'OAR lesquelles ne peuvent pas être considérées comme le produit d'une exploitation ou la contrepartie d'un service.

5.4.2.1 Le rendement brut constitue l'un des deux critères pour calculer le montant de la taxe de surveillance (art. 22 al. 3 LBA). L'art. 10 al. 1 OE AdC dispose que le produit brut comprend le chiffre d'affaires résultant des ventes et des prestations de services tel qu'il est défini à l'art. 663 du code des obligations (CO, RS 220); dans certaines circonstances, le montant des cours de formation proposés par les OAR, ainsi que les frais de révisions de l'intermédiaire financier affilié à l'OAR, peuvent être déduits de la somme précitée.

En édictant l'art. 10 OE AdC, l'autorité exécutive a pris en compte deux considérations : 1. le rendement brut d'un OAR est composé de tous les revenus provenant des ventes et des prestations de services offertes à ses membres; 2. des déductions sont possibles en matière de cours de formation et de révisions afin d'éviter une distorsion des coûts entre les divers OAR; l'OAR offrant des cours de formation - et dont le produit brut est par conséquent plus élevé - ne doit pas être chargé financièrement plus lourdement que celui qui n'offre pas de telles activités (Erläuterungen zur Veordnung, p. 31 s.).

Il sied de préciser que l'art. 663 CO, auquel il est fait référence, traite de la structure minimale du compte de profits et pertes d'une société anonyme. Dans le compte de profits et pertes figurent les produits et les charges d'exploitation, hors exploitation et exceptionnels (art. 663 al. 1 CO). Concernant les produits, on distingue entre "le chiffre d'affaires résultant des ventes et des prestations de services", "les produits financiers" et "les bénéfices provenant de l'aliénation d'actifs immobilisés"; ces différents éléments doivent être présentés séparément (art. 663 al. 2 CO). Il convient donc à la lecture de l'art. 10 OE AdC de considérer que le produit brut d'un OAR est composé des produits figurant sous la rubrique "chiffre d'affaires

résultant des ventes et des prestations de services" du compte de profits et pertes. Ce poste comprend donc le chiffre d'affaires de l'entreprise qui résulte du commerce, des produits fabriqués, des prestations fournies, des prestations de services. Le Message précise que le chiffre d'affaires ne peut être amputé que d'éventuels rabais, escomptes ou reprises, mais qu'il ne peut pas être diminué d'autres dépenses consenties (Message du Conseil fédéral du 23 février 1983 concernant la révision du droit des sociétés anonymes, FF 1983 II 757 ss, spéc. 913). Il n'est en revanche pas possible d'inclure sous ce poste les produits financiers (par exemple les intérêts bancaires, les intérêts sur prêt, les dividendes), les bénéfices provenant de l'aliénation d'actifs immobilisés (par exemple vente d'un bien immobilier), les autres produits d'exploitation (par ex. production immobilisée), les produits hors exploitation ainsi que les produits exceptionnels (les produits uniques ou apériodiques) (cf. MARKUS NEUHAUS / PETER ILG, Commentaire bâlois, n. 14-19 ad art. 663 CO et les références citées).

5.4.2.2 Le Tribunal de céans considère, en l'espèce, que les cotisations annuelles versées par les intermédiaires financiers affiliés à un OAR sont comprises dans le montant du produit brut de ce dernier. D'une part, les cotisations de membre ne sont pas mentionnées à l'art. 10 OE AdC à titre de déductions admises. D'autre part, il apparaît important de relever que le recourant pourrait à peine maintenir ses prestations de services à l'égard des intermédiaires financiers qui lui sont affiliés si aucune cotisation annuelle n'était versée par ceux-ci. Par conséquent, il y a lieu d'admettre que les cotisations des membres constituent une prestation de services au sens de l'art. 10 al. 1 OE AdC; il n'y a donc pas lieu de réduire le montant du produit brut.

Il convient encore de déterminer si le montant des amendes doit être mentionné sous la rubrique "chiffre d'affaires résultant des ventes et des prestations de services" du compte de profits et pertes. Une certaine incertitude existe dès lors qu'en règle générale les sociétés anonymes, pour lesquelles l'art. 663 CO a été conçu, ne sont pas légitimées à prélever des amendes et qu'il n'existe, par conséquent, aucune référence à un tel "produit". En revanche, sur la base de l'art. 25 al. 3 let. c LBA, les OAR sont légitimés à prévoir dans leur règlement des sanctions appropriées (notamment des amendes) à prononcer à l'encontre de leurs membres. En l'espèce, le Tribunal de céans considère que les recettes provenant de la perception d'amendes ou de peines conventionnelles infligées à ses membres par le recourant ne peuvent pas être classées sous la rubrique "chiffre d'affaires résultant des ventes et des prestations de services" dès lors qu'elles ne représentent par la rémunération d'un service offert; celles-là sont en effet dues en raison de sanctions prononcées contre les membre du recourant. Le produit des amendes constitue la contre-valeur des sanctions administratives perçues et doit, de préférence, être comptabilisé sous la rubrique "produits hors exploitation". C'est donc à juste titre que le recourant a considéré que le montant relatif

aux sanctions prononcées contre ses membres [Fr. (...)]) devait être déduit du produit brut. Il convient donc de retrancher du produit brut [Fr. (...)] la somme précitée, le nouveau produit brut s'élevant ainsi à Fr. (...).

5.4.2.3 Dans le cadre de certaines procédures parallèles, le montant du produit brut de plusieurs OAR a également dû être corrigé. L'addition du produit brut de tous les OAR ne s'élève donc plus à Fr. 9'588'879.-, mais à Fr. 9'337'750.-.

5.5 Le recourant précise que l'art. 22 LBA ne fait aucune distinction entre taxe de base et taxe additionnelle. Selon lui, l'introduction de la composante taxe de base fixée "par tête" n'est pas conforme au texte clair de la loi. Il ajoute que, en raison de cette taxe de base, les OAR ayant un petit nombre d'affiliés sont fortement désavantagés par rapport aux autres OAR, le montant de la taxe reporté sur chaque affilié étant beaucoup plus important. La taxe de base crée, selon lui, une inégalité de traitement non justifiée entre les divers OAR.

5.5.1 La loi sur le blanchiment d'argent ne fait aucune subdivision de la taxe de surveillance en une taxe de base et une taxe additionnelle. Ladite loi énumère simplement les critères nécessaires pour effectuer le calcul de la taxe de surveillance et délègue à l'autorité exécutive le soin de réglementer les modalités de perception de cette taxe. Il sied au demeurant de constater que, lors des débats parlementaires, aucune référence n'a été faite quant au principe d'une distinction entre une taxe de base et une taxe additionnelle. Par ailleurs, le fait que le législateur ait prévu à l'avenir de diviser la taxe de surveillance en une taxe de base (fixe) et une taxe additionnelle (variable) est, dans le cas d'espèce, sans pertinence (art. 15 al. 3 LAUFIN, cf. consid. 4.4).

5.5.2 Conformément à l'ordonnance du Conseil fédéral, la taxe de surveillance se compose d'une taxe de base et d'une taxe additionnelle (art. 1 al. 2 OE AdC); les dispositions concernant lesdites taxes diffèrent pour les OAR et les IFDS (respectivement art. 8 ss et 13 ss OE AdC). Les frais de surveillance à supporter par les OAR sont couverts à 25% par une taxe de base laquelle est répartie à parts égales entre tous les OAR (art. 7 OE AdC). Pour l'année 2005, le montant des frais de surveillance imputé à charge des onze OAR s'élève à Fr. 1'805'692.- dont un quart (soit Fr. 451'423.-) est couvert par la taxe de base; chaque OAR est censé s'acquitter d'un montant de Fr. 41'038.- à ce dernier titre. Quant au solde de la taxe de surveillance (soit Fr. 1'354'269.- représentant les trois quarts de la taxe globale de surveillance), il est couvert au moyen d'une taxe additionnelle laquelle varie en fonction du produit brut et du nombre d'intermédiaires financiers de chaque OAR (art. 8 OE AdC; cf. consid. 5.3). Alors que le calcul de la taxe additionnelle tient compte des critères énumérés à l'art. 22 al. 3 LBA (produit brut et nombre d'intermédiaires financiers affiliés), celui prévalant pour la taxe de base forfaitaire s'en

affranchit.

5.5.3 En l'état, le recourant se voit imposer une taxe de surveillance globale s'élevant à Fr. (...), laquelle est composée à (...) % (Fr. 41'038.-) par une taxe de base forfaitaire et à (...) % [Fr. (...)] par une taxe additionnelle. Le montant de la taxe de surveillance représente le (...) % de l'ensemble des taxes de surveillance des OAR. Si la taxe de base était supprimée et la totalité des frais calculée selon la méthode en vigueur pour la taxe additionnelle (art. 11 OE AdC), le recourant s'acquitterait alors d'un montant de Fr. (...) {[(... / 6'024 * 0.75) + (... / 9'588'879 * 0.25)] * Fr. 1'805'692.-}, sans prendre en considération la modification des produits bruts. La taxe de surveillance du recourant représenterait alors seulement le 79 % de celle dont il doit s'acquitter actuellement; comparé à l'ensemble des frais de surveillance, la part à supporter par le recourant diminuerait de (...) % à (...) %.

L'examen de la situation de différents OAR amène aux constatations suivantes: l'OAR ayant le produit brut le plus élevé voit sa part sur la taxe de base s'élever à 10 % seulement du total de la taxe de surveillance dont il doit s'acquitter; en revanche, la part du plus petit OAR se monte à 82 %. Ce dernier contribue à 2.8 % de l'ensemble des frais de surveillance de tous les OAR; sans la taxe de base, cette part ne serait que de 0.6 %. A l'opposé, l'OAR au produit brut le plus élevé ne paie actuellement que le 22 % de l'ensemble des frais de surveillance, alors que sans cette taxe sa part serait de 27 %. Ainsi, en raison de cette taxe de base, il existe de profondes disparités entre les divers OAR quant à la moyenne de la taxe de surveillance à charge de chaque intermédiaire financier. En effet, alors que cette moyenne s'élève à Fr. (...) pour chaque intermédiaire affilié au recourant, celle-ci n'est que de Fr. 240.- pour les membres affiliés à l'OAR au produit brut le plus élevé; à titre de comparaison, la moyenne de cette taxe est de Fr. 4'530.- pour le plus petit OAR et de Fr. (...) pour l'OAR recourant dans la procédure B-(...). Enfin, si l'on considère l'ensemble des 6'024 intermédiaires financiers affiliés à un OAR, cette moyenne s'élève à Fr. 300.- par intermédiaire.

L'introduction de la taxe de base a donc pour conséquence de considérablement charger, d'un point de vue financier, les plus petits OAR (auxquels le recourant appartient) par rapport aux plus grands OAR. Compte tenu des considérations qui précèdent, il y a lieu de se demander si le Conseil fédéral a outrepassé le pouvoir d'appréciation qui lui a été octroyé en introduisant une taxe de base forfaitaire.

5.5.4 Le Conseil fédéral a justifié le prélèvement de la taxe de base par le fait que certains frais de surveillance occasionnés par l'Autorité de contrôle sont indépendants de la taille respectivement des OAR et des IFDS. Par ailleurs, une partie de l'activité de surveillance profite de manière identique à toutes les entités surveillées, indépendamment de leur taille. La taxe

additionnelle tient compte, en revanche, de la taille des organismes surveillés, les grandes entités surveillées profitant davantage d'une partie des activités de surveillance que les petites (Erläuterungen zur Verordnung, p. 22).

Nonobstant, il convient d'examiner si les arguments invoqués constituent un fondement matériel suffisant pour justifier une inégalité de traitement entre les grands et petits OAR à propos de la contribution financière mise à leur charge. Dans cette perspective, il sied de comparer la présente réglementation avec celle prévalant pour les IFDS (cf. consid. 5.5.5) ainsi que dans d'autres domaines du droit (consid. 5.5.6); en particulier, on relèvera certaines analogies existant avec la jurisprudence développée par le Tribunal fédéral en matière de taxe sur les eaux usées et les ordures ménagères (consid. 5.5.7).

5.5.5 Le Conseil fédéral a également subdivisé la taxe de surveillance prélevée auprès des IFDS en une taxe de base et une taxe additionnelle; le système adopté diffère cependant quelque peu de celui prévu pour les OAR (cf. art. 13 et 15 OE AdC). Le montant de la taxe de base n'est certes pas identique pour chaque IFDS; il dépend toutefois de la valeur du produit brut de chaque IFDS. Aux termes de l'art. 13 OE AdC, on distingue quatre catégories différentes d'intermédiaires financiers pour lesquels le montant de la taxe de base varie: 1. Fr. 500.- (produit brut inférieur ou égal à Fr. 20'000.-), 2. Fr. 1'000.- (produit brut de Fr. 20'001 à Fr. 500'000.-), 3. Fr. 2'500.- (produit brut de Fr. 500'001 à Fr. 5 millions), 4. Fr. 5'000.- (produit brut supérieur à Fr. 5 millions).

L'autorité exécutive a justifié ces diverses catégories par le fait que le calcul de la taxe de base en serait facilité et que les IFDS constituaient un groupe hétérogène compte tenu de leur taille et de leur activité d'intermédiaires financiers (Erläuterungen zur Verordnung, p. 24). Selon cette autorité, les IFDS constitueraient des groupes plus hétérogènes que les OAR. L'envergure du produit brut des différents IFDS est en effet plus grande que celle des OAR. Alors que pour les petits IFDS le montant du produit brut est inférieur à Fr. 20'000.-, il atteint plus de 5 millions de francs pour les grands IFDS. Le produit brut des OAR varie, quant à lui, entre Fr. (...) et Fr. (...). Ainsi, il semble difficilement concevable de qualifier d'homogène le groupe des OAR étant donné que le produit brut du plus grand OAR s'avère douze fois supérieur à celui du plus petit OAR et que le nombre des membres affiliés varie entre 1 et 1680. La famille des OAR peut donc également être qualifiée d'hétérogène.

5.5.6 L'examen d'autres domaines du droit qui connaissent une taxe de surveillance (droit bancaire, droit des assurances et droit des maisons de jeu) met en évidence que seul le droit bancaire prévoit une division entre une taxe de base fixe et une taxe complémentaire variable; cette

différenciation intervient toutefois au niveau de la loi et non pas d'une ordonnance. La taxe de base couvre les frais de surveillance occasionnés régulièrement par tous les établissements assujettis à la surveillance, quelle que soit leur taille (art. 23 octies al. 3 LB). Quant à la taxe complémentaire, elle couvre les frais dans la mesure où le produit de la taxe de base et des émoluments n'y suffit pas; elle se calcule sur la base de critères déterminés tels que le total du bilan, le volume des transactions sur titres et la fortune nette du fonds (art. 23 octies al. 4 LB). Le montant de la taxe de base annuelle est fixé par l'ordonnance correspondante qui distingue entre sept catégories d'entités surveillées pour lesquelles le montant de la taxe varie entre Fr. 1'250.- (placements collectifs étrangers) et Fr. 5'000.- (banques); pour l'ensemble du groupe Raiffeisen de l'Union suisse des banques Raiffeisen, il est perçu un montant forfaitaire de Fr. 50'000.- (art. 4 al. 1 de l'ordonnance réglant la perception de taxes et d'émoluments par la Commission fédérale des banques [Ordonnance sur les émoluments de la CFB, Oém-CFB, RS 611.014]). En droit des assurances, la taxe de surveillance est calculée sur la base des frais de l'exercice en fonction du montant des primes encaissées par chaque entreprise d'assurance ou en fonction des prestations effectuées (art. 50 al. 2 LSA). L'ordonnance correspondante concrétise cette disposition en calculant le montant de la taxe de surveillance en fonction du rapport existant entre le montant des primes encaissées par une entreprise d'assurance et le montant total des primes encaissées par toutes les entreprises d'assurance (art. 210 al. 1 de l'ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance des entreprises d'assurance privées [Ordonnance sur la surveillance, OS, RS 961.011]); ce montant s'élève au minimum à Fr. 3'000.-; il est réduit jusqu'à Fr. 1'500.- dans certains cas particuliers (art. 211 al. 2 OS). Quant à la loi sur les maisons de jeu, elle ne donne aucune indication sur une répartition des frais entre les entités surveillées; l'ordonnance y afférente dispose que la taxe perçue est proportionnelle au produit brut des jeux dégagé par la maison de jeu (art. 109 al. 2 de l'ordonnance du 24 septembre 2004 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu [Ordonnance sur les maisons de jeu, OLMJ, RS 935.521]).

L'examen de ces différentes constructions juridiques met en évidence deux particularités propres au domaine du blanchiment d'argent. D'une part, seule la législation en matière de blanchiment d'argent connaît une taxe de base qui n'est ni prévue ni réglée par une loi au sens formel. D'autre part, elle seule prévoit une répartition égale d'un montant forfaitaire entre tous les organismes surveillés; en effet, dans les autres domaines du droit, le montant de la taxe de surveillance (forfaitaire) est en principe différencié en fonction des revenus ou des dépenses de l'organisme assujetti à une surveillance. Les modalités de calcul de la taxe de base en matière de blanchiment d'argent diffèrent donc essentiellement des systèmes adoptés dans les autres domaines du droit. En l'occurrence, il apparaît douteux que le législateur ait voulu intentionnellement créer une telle divergence. Les débats parlementaires à l'origine de l'art. 22 LBA laissent plutôt présumer que le législateur aspirait à édicter des règles

similaires dans tous les domaines du droit (cf. consid. 4.2.2). Cet état des lieux constitue donc un indice décisif démontrant que le Conseil fédéral a outrepassé la marge de manoeuvre qui lui a été octroyée par le législateur en édictant, dans son ordonnance, de telles dispositions relatives à la taxe de base.

5.5.7 A ce jour, le Tribunal fédéral ne s'est pas encore prononcé sur cette problématique; certains parallèles peuvent cependant être établis avec les considérants d'un arrêt relativement récent (arrêt du Tribunal fédéral 2P. 266/2003 du 5 mars 2004). Celui-ci était amené à se prononcer sur la légalité des taxes sur l'eau, les eaux usées et les ordures ménagères perçues pas la Commune de Saint-Moritz. Selon la législation communale, cette taxe était composée d'une taxe de base, calculée en fonction de la valeur d'assurance du bâtiment, ainsi que d'une contribution liée à la consommation. Le Tribunal fédéral a considéré, en l'espèce, qu'un certain rapport devait exister entre la taxe périodique et le degré d'utilisation effective de l'installation en question conformément aux dispositions spéciales du droit de l'environnement (art. 60a al. 1 let. a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux [LEaux, RS 814.20]; art. 32a al. 1 let. a de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement [LPE, RS 814.01]) selon lesquelles le montant des taxes est fixé en fonction du type et de la quantité d'eaux usées produites, respectivement des déchets remis (arrêt précité, consid. 3.1). Le principe de la causalité défini aux art. 60a LEaux et 32a LPE (pollueur-payeur) n'exige toutefois pas que les coûts soient répartis exclusivement en proportion des quantités d'eaux usées produites ou des déchets à éliminer. Une partie des coûts peut être mise à la charge des utilisateurs sous la forme d'une taxe de base indépendante de la quantité produite; en effet, l'infrastructure nécessaire à l'évacuation des eaux usées et à l'élimination des déchets doit être entretenue outre leur mise à contribution effective par les différents bien-fonds (arrêt précité consid. 3.2, cf. également arrêt du Tribunal fédéral 2A.403/1995 du 28 octobre 1996 consid. 4b). Le Tribunal fédéral a avancé qu'il était douteux que la réglementation communale de Saint-Moritz soit compatible avec le principe de causalité: en l'espèce, les taxes indépendantes de la quantité produite (taxes de base) représentaient plus de 92% du montant total de la taxe litigieuse; concernant en particulier les déchets, cette part s'élevait à 86 %. Cette caractéristique s'expliquait en raison du fait que, comparativement à la valeur élevée de l'assurance du bâtiment de l'immeuble de luxe visé, l'utilisation effective des services communaux concernés (installations d'épuration des eaux usées et des ordures) était très modeste. La taxe globale ne saisissait plus la mise à contribution effective des installations d'évacuation des eaux usées et de l'élimination des déchets. Par conséquent, l'effet incitatif visé par ces taxes n'existait plus (arrêt du Tribunal fédéral 2P.266/2003 précité consid. 3.3). Le Tribunal a toutefois laissé ouverte la question de la compatibilité de cette réglementation avec le principe de causalité (art. 60a LEAux et 32a LPE) dès lors que le recours était admis pour d'autres motifs.

Ces taxes perçues dans le domaine du droit de l'environnement présentent quelques ressemblances structurelles avec la taxe de surveillance litigieuse. Il s'agit en effet dans les deux cas d'une taxe composée d'une taxe de base et d'une taxe additionnelle. Une comparaison entre les bases légales de ces différentes taxes met toutefois en évidence quelques divergences quant à la marge de manoeuvre octroyée au Conseil fédéral pour leur perception. Ainsi, l'art. 22 al. 3 LBA mentionne clairement les critères de calcul (rendement brut et nombre d'intermédiaires financiers affiliés) et ne prévoit aucune norme d'exception. Quant aux art. 60a al. 1 LEaux et 30a al. 1 LPE, ils énumèrent plusieurs critères possibles pour le calcul de la taxe et disposent expressément que, dans certains cas, il peut être dérogé au principe de causalité (art. 60a al. 2 LEaux et 30a al. 2 LPE). Le pouvoir d'appréciation de l'autorité exécutive quant à la fixation des taxes relatives à l'évacuation des eaux usées et l'élimination des déchets apparaît, par conséquent, plus large que celui relatif à la réglementation de la taxe de surveillance en matière de blanchiment d'argent. Cependant, en dépit de cette large marge de manoeuvre dont jouit le pouvoir exécutif, le Tribunal fédéral a mis en doute l'admissibilité d'une taxe sur l'élimination des déchets composée à raison de 86 % par une taxe de base indépendante des quantités produites. En l'occurrence, dès lors que le Conseil fédéral dispose d'une marge de manoeuvre proportionnellement plus restreinte en matière de blanchiment d'argent (cf. art. 22 al. 3 LBA), il sied d'examiner l'admissibilité de la taxe de base litigieuse perçue par l'Autorité de contrôle selon des critères d'appréciation proportionnellement plus sévères.

La loi sur le blanchiment d'argent n'exclut certes pas expressément qu'une partie de la taxe de surveillance soit couverte par une taxe de base forfaitaire, fixée indépendamment des critères légaux énumérés. Toutefois, sur le vu de ce qui précède, une telle taxe ne saurait constituer, dans chaque cas d'espèce, une part considérable de la taxe de surveillance totale. Il existe ainsi des motifs sérieux de douter de la légalité des dispositions réglementaires litigieuses. En effet, aux termes de l'art. 7 OE AdC, la taxe de surveillance est financée à 25% au moyen d'une taxe de base laquelle ne repose sur aucun des critères légaux énumérés (cf. art. 22 al. 3 LBA, rendement brut et nombre d'intermédiaires financiers affiliés). Ces deux derniers critères ne sont pris en considération qu'en rapport avec la taxe additionnelle laquelle couvre 75% de la taxe de surveillance globale (art. 8 OE AdC). Il découle du système mis en place par le Conseil fédéral que, dans les cas où les OAR ont un produit brut relativement faible ou, proportionnellement, peu d'intermédiaires financiers affiliés, la taxe de base représente une part essentielle de la taxe de surveillance totale; pour le recourant cette part s'élève à (...) % (elle atteindrait même 82 % pour le plus petit des OAR). Ainsi, en ce qui concerne les petits OAR auxquels le recourant appartient, il apparaît qu'une part considérable de la taxe est prélevée selon des critères ne reposant sur aucune base légale (formelle). Or, une part aussi

conséquente de la taxe de surveillance devrait se fonder sur des critères consacrés par une loi au sens formel faisant précisément défaut en l'espèce. Par ailleurs, la taxe de surveillance ainsi calculée conduit à une inégalité de traitement. Sur le vu de ce qui précède, il convient de considérer que les dispositions réglementaires ne s'inscrivent pas dans le cadre de la marge de manoeuvre légalement octroyée au Conseil fédéral.

5.5.8 Si l'on prend en considération que (1) la taxe de base, réglée à l'art. 7 OE AdC, ne repose sur aucune base légale; que (2) l'ordonnance prévoit de financer la taxe de surveillance dans une large mesure (25%) par une taxe de base; que (3) le montant de la taxe de base au contraire des autres domaines du droit et des IFDS n'est pas nuancé en fonction de la taille des OAR; et que (4) la taxe de base entreprise correspond au (...) % de la taxe de surveillance totale dont le recourant doit s'acquitter (voire même à plus de 80 % pour le plus petit OAR), il apparaît que l'administration fédérale a outrepassé son pouvoir d'appréciation lorsqu'elle a fixé le montant de la taxe de surveillance de ce dernier, pour l'année 2005, à Fr. 41'038.-. Partant, les dispositions édictées par le Conseil fédéral instituant une taxe de base violent le principe de la légalité et sont, par conséquent, inconstitutionnelles.

6. Sur le vu de ce qui précède, le Tribunal de céans estime que l'application de l'art. 7 OE AdC conduit, dans le cas d'espèce, à un résultat qui sort du cadre légal fixé par le législateur (cf. consid. 5.5.8). Dès lors que cette disposition réglementaire viole le principe de la légalité, elle ne saurait être appliquée. La taxe de surveillance doit uniquement être calculée selon les critères de l'art. 22 LBA.

6.1 Le Tribunal administratif fédéral statue lui-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives à l'autorité inférieure (art. 61 al. 1 PA). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, en présence d'une norme inconstitutionnelle, le juge peut élaborer, afin de pallier la norme reconnue comme non conforme à la Constitution, une solution particulière ne valant que dans le cas d'espèce, de sorte que le législateur garde pleine liberté pour adopter une nouvelle norme (arrêt du Tribunal fédéral du 13 novembre 1997, publié in: RDAF 1998 II 133, consid. 3b/aa et les références citées, en particulier FRANCIS CAGIANUT, Der Steuerrichter und die Verfassung, in: Das Schweizerische Steuerrecht, Festschrift Zuppinger, Berne 1989, p. 135 ss, spéc. 146).

Dans le cas d'espèce, il n'existe aucun motif pertinent qui obligerait le Tribunal de céans à rendre une décision cassatoire. Le législateur ayant expressément souhaité reporter l'ensemble des frais de surveillance de l'Autorité de contrôle sur les entités surveillées, il apparaît conforme à la volonté de ce dernier de fixer la taxe de surveillance uniquement selon les critères de calcul clairement définis à l'art. 22 al. 3 LBA. La formule de calcul exposée à l'art. 11 OE AdC constituant une application de ces

critères conforme à la loi, il convient, par conséquent, de partager la totalité des frais de surveillance de l'Autorité de contrôle pour l'année 2005 selon cette clé de répartition. De cette manière, il est possible d'établir, pour l'année 2005, un système de taxe de surveillance compatible avec la Constitution et la loi, sans imposer au Conseil fédéral des directives précises; il incombe, en effet, au Conseil fédéral de décider de quelle manière il entend corriger l'ordonnance actuellement en vigueur.

6.2 Avant de procéder au calcul de la taxe de surveillance due concrètement par le recourant conformément à la formule mentionnée à l'art. 11 OE AdC, il convient de corriger le montant des frais de surveillance devant être supporté par les OAR recourants. En effet, il faut tenir compte du fait qu'un des onze OAR n'a pas recouru contre la décision de l'Autorité de contrôle l'astreignant au paiement d'un montant de Fr. (...) au titre de taxe de surveillance. Le montant total des coûts de surveillance à répartir entre les dix autres OAR recourants doit, par conséquent, être diminué du montant payé à ce titre par l'OAR précité dont la décision est entrée en force [Fr. (...)]; sans ladite réduction, la somme de toutes les taxes prélevées auprès des OAR serait supérieure au total des frais de surveillance dus à l'Autorité de contrôle. Le montant total des frais de surveillance à imputer aux OAR recourants s'élève donc à Fr. (...) et non plus à Fr. 1'805'692.-.

En calculant le montant de la taxe de surveillance du recourant pour l'année 2005 conformément aux considérations précitées (cf. consid. 6.1) et en tenant compte de la modification de son produit brut, de la réduction du total des produits bruts (cf. consid. 5.4.2.3) ainsi que du montant rectifié des coûts de surveillance à répartir entre les différents OAR (cf. consid. 6.2), elle s'élève alors à Fr. (...) [(... / 6024 * 0.75) + (... / 9'337'750 * 0.25)} * Fr. (total des frais de surveillance à imputer aux OAR recourants] et non plus à Fr. (...) (cf. 5.5.3). Il s'ensuit que le montant arrêté par l'Autorité de contrôle [(Fr. (...)] se voit en conséquence amputer d'une somme de Fr. (...).

6.3 Il résulte de ce qui précède que le recours doit être partiellement admis, la taxe de surveillance supportée par le recourant étant rectifiée. Partant, la décision entreprise du 7 septembre 2007 rendue par l'Autorité de contrôle est modifiée en ce sens que le montant de la taxe de surveillance mis à charge du recourant pour l'année 2005 s'élève à Fr. (...).

7.

7.1 En règle générale, les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe. Si celle-ci n'est déboutée que partiellement, ces frais sont réduits (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du Règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de

la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1ère phrase et 4 FITAF).

Conformément à l'art. 63 al. 2 PA, aucun frais de procédure n'est mis à charge de l'Autorité de contrôle, en sa qualité d'autorité inférieure. Le recourant étant débouté partiellement, des frais de procédure peuvent en principe être mis à sa charge. Compte tenu de la valeur litigieuse de la présente cause s'élevant à Fr. (...), l'émolument judiciaire varie en principe entre Fr. 1'500.- et Fr. 5'000.- (cf. art. 4 FITAF); dans le cas d'espèce, un émolument s'élevant à Fr. 3'500.- paraît équitable. Il sied toutefois de relever que le droit d'être entendu du recourant a été violé par la décision rendue par l'Autorité de contrôle et que la réparation de ce droit élémentaire n'est intervenue qu'au cours de la procédure de recours (cf. consid. 3). Il convient également de tenir compte du fait que le Tribunal de céans a jugé de questions similaires dans neuf autres affaires. S'il est pris également en considération le fait que le montant de la taxe de surveillance du recourant doit être diminué de près d'un quart [soit d'environ Fr. (...)], il se justifie de diminuer équitablement les frais de procédure mis à la charge du recourant et de les fixer à un montant de Fr. 1'500.-.

7.2 L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA). Lorsqu'une partie n'obtient que partiellement gain de cause, les dépens auxquels elle peut prétendre sont réduits en proportion (art. 7 al. 2 FITAF). Les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit aux dépens (art. 7 al. 3 FITAF).

Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais nécessaires de la partie (art. 8 FITAF). Les frais de représentation comprennent notamment les honoraires d'avocat (art. 9 al. 1 let. a FITAF), lesquels sont calculés en fonction du temps nécessaire à la défense de la partie représentée (art. 10 al. 1 FITAF); le tarif horaire des avocats est de Fr. 200.- au moins et de Fr. 400.- au plus (art. 10 FITAF).

En l'espèce, la défense du recourant a nécessité les services d'un avocat dûment mandaté par procuration à cet effet et a impliqué plusieurs échanges d'écritures. Le recourant n'ayant toutefois obtenu gain de cause que partiellement, il se justifie de réduire ces dépens. Compte tenu de ses éléments et en tenant compte du barème précité, une indemnité de Fr. 2'000.-, TVA comprise est ainsi équitablement allouée au recourant à titre de dépens pour la procédure de recours.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1. Le recours est partiellement admis; partant la décision du 7 septembre 2006 de l'Autorité de contrôle est modifiée en ce sens que le montant de la taxe de surveillance dû par le recourant pour l'année 2006 est fixé à Fr. (...). Pour le surplus, le recours est rejeté.

2. Les frais de procédure sont fixés à Fr. 1'500.-. Ils sont mis à la charge du recourant et sont compensés par l'avance de frais d'un montant de Fr. 2'000.- versé le 15 novembre 2006. Le solde de Fr. 500.- sera restitué au recourant dès l'entrée en force du présent arrêt.

3. La somme de Fr. 2'000.- (TVA comprise) est allouée au recourant, à titre de dépens.

4. Le présent arrêt est communiqué :
   - au recourant (acte judiciaire)
   - à l'autorité inférieure (acte judiciaire)
   - au Département fédéral des finances (acte judiciaire)

Le président du collège: La greffière:

Jean-Luc Baechler Sandrine Arn

Voies de droit

Le présent arrêt peut être attaqué devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]), Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. L'arrêt attaqué et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (cf. art. 42 LTF).

Date d'expédition : 15 novembre 2007