Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2C 729/2007
2C 735/2007 ajp

Arrêt du 25 juin 2008
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président,
Hungerbühler, Müller, Yersin et Karlen.
Greffier: M. Vianin.

Parties
OAR FSA/FSN Organisme d'autoréglementation de la Fédération suisse des avocats et de la Fédération suisse des notaires, Marktgasse 4, 3011 Berne,
recourant, représenté par Me Joëlle Zumoffen Fruttero,

contre

Administration fédérale des finances, Autorité de contrôle LBA, Bundesgasse 3, 3003 Berne,
intimée.

Parties
Administration fédérale des finances, Autorité de contrôle LBA, Bundesgasse 3, 3003 Berne,
recourante

contre

OAR FSA/FSN Organisme d'autoréglementation de la Fédération suisse des avocats et de la Fédération suisse des notaires, Marktgasse 4, 3011 Berne,
intimé, représenté par Me Joëlle Zumoffen Fruttero,

Objet
Taxe de surveillance,

recours contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, Cour II, du 7 novembre 2007.

Faits:

A.
L'Organisme d'autoréglementation de la Fédération Suisse des avocats et de la Fédération Suisse des Notaires (ci-après: l'Organisme ou le recourant) est une association sise à Berne dont le but est de constituer pour toute la Suisse un organisme national d'autoréglementation au sens de 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) pour les avocats et les notaires. Il assume à l'égard des intermédiaires financiers qui lui sont affiliés les tâches prévues par cette loi (art. 2 des statuts). Ces tâches consistent essentiellement à veiller à ce que les intermédiaires financiers qui lui sont soumis respectent les obligations définies au chapitre 2 de la loi précitée (cf. art. 13 al. 1 lettre b LBA).

La loi sur le blanchiment d'argent a institué une autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (ci-après: l'Autorité de contrôle) qui a pour tâche notamment de surveiller les organismes d'autorégulation et les intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis (art. 18 al. 1 lettre b LBA). En outre, l'Autorité de contrôle octroie ou retire la reconnaissance aux organismes d'autorégulation, approuve les règlements que ces derniers doivent édicter et veille à ce qu'ils les fassent appliquer (art. 18 al. 1 lettres a, c et d LBA).

Lors de l'adoption de la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allégement budgétaire 2003 (RO 2004 1633 ss), les Chambres fédérales ont modifié l'art. 22 LBA relatif aux émoluments perçus par l'Autorité de contrôle. Selon l'art. 22 al. 1 LBA dans sa nouvelle teneur, l'Autorité de contrôle perçoit, outre les émoluments dus pour les décisions qu'elle rend et les prestations qu'elle fournit, une taxe de surveillance prélevée chaque année auprès des organismes d'autorégulation et des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis. 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 (RS 955.033.2; ci-après: l'ordonnance). L'art. 22 LBA dans sa nouvelle teneur ainsi que l'ordonnance sont entrés en vigueur le 1er janvier 2006.

B.
Par décision du 7 septembre 2006, l'Autorité de contrôle a fixé la taxe de surveillance due par l'Organisme pour l'année 2006 à XXX fr., montant qui comprenait une taxe de base et une taxe additionnelle de respectivement 41'038 et XXX fr.

L'Organisme a recouru à l'encontre de cette décision auprès du Département fédéral des finances.

L'instruction de la cause a été reprise par le Tribunal administratif fédéral.

Après avoir informé l'Organisme du sort qu'il envisageait de donner à son recours (courrier du 7 septembre 2007), le Tribunal administratif fédéral, par arrêt du 7 novembre 2007, l'a rejeté et a réformé la décision entreprise au détriment du recourant, le montant total de la taxe de surveillance étant porté à XXX fr. Il a considéré que le grief selon lequel la taxe litigieuse constituerait un impôt ne reposant sur aucune base constitutionnelle, se heurtait à l'art. 190 Cst., de sorte que la question de sa nature pouvait demeurer indécise. Il a estimé par ailleurs que l'art. 22 LBA constituait une base légale suffisante pour la perception de la taxe litigieuse. Sur la base d'une interprétation historique de l'art. 22 LBA, il a rejeté l'argumentation selon laquelle seuls les frais de surveillance au sens strict, à l'exclusion des frais généraux de fonctionnement de l'Autorité de contrôle, pourraient être mis à la charge des organismes d'autorégulation et des intermédiaires financiers. Examinant la légalité de l'ordonnance, le Tribunal administratif fédéral a considéré que, s'agissant de la taxe additionnelle, le Conseil fédéral n'avait pas excédé les limites de la délégation législative. Dans la détermination du produit brut - un
des éléments de calcul de ladite taxe -, il convenait toutefois d'admettre en déduction le montant des amendes que l'organisme d'autorégulation pouvait prononcer à l'encontre de ses affiliés, ce qui n'avait pas été le cas en l'espèce. S'agissant en revanche de la taxe de base, le Tribunal administratif fédéral a jugé qu'elle n'avait pas d'assise dans la loi et que le Conseil fédéral avait excédé les limites de la délégation législative en instaurant une telle taxe à côté de la taxe additionnelle. Il a donc estimé que dans le cas particulier la taxe de surveillance devait être calculée uniquement en fonction des critères de l'art. 22 LBA, ce qui donnait un montant de XXX fr.

Par courrier du 22 novembre 2007, le Tribunal administratif fédéral a rectifié le dispositif de son arrêt en ce sens que celui-ci portait sur la taxe de surveillance due pour l'année 2006 et non 2005.

C.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public (affaire 2C 735/2007), l'Organisme demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, principalement, d'annuler purement et simplement l'arrêt du Tri-

bunal administratif fédéral du 7 novembre 2007 ainsi que la décision de l'Autorité de contrôle du 7 septembre 2006 et, subsidiairement, d'annuler l'arrêt et la décision en question et de
Dire que le calcul de la taxe de surveillance opéré par le Tribunal administratif fédéral sur la base des coûts de fonctionnement général de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent ne peut être admis.
Fixer le montant de la taxe sur la base des seuls coûts de surveillance au sens strict, à savoir, selon les comptes d'Etat, sur CHF 477'000 après déduction des émoluments encaissés par l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.
Fixer la taxe à CHF XXX.
A titre préalable, l'Organisme demande que son recours soit doté de l'effet suspensif. Il se plaint que la taxe litigieuse serait perçue en application d'une disposition légale (l'art. 22 LBA) contraire aux principes de la séparation des pouvoirs et de la légalité et de dispositions de l'ordonnance sortant à plusieurs égards (définition des "frais de surveillance"; instauration d'une taxe de base, ce dernier point ayant été admis par l'autorité intimée) du cadre de la délégation législative. En outre, l'autorité intimée aurait interprété à tort la notion de produit brut, au sens de l'art. 10 de l'ordonnance, comme incluant les cotisations versées par les membres de l'Organisme. Au demeurant, l'art. 11 de l'ordonnance fixant la formule de calcul de la taxe additionnelle serait contraire au principe d'égalité, violation qui serait encore accentuée, dans le cas particulier, par l'application que l'autorité intimée en a faite. Enfin, cette dernière aurait dû purement et simplement annuler la décision entreprise, plutôt que de la réformer en fixant elle-même le montant de la taxe, dont le calcul serait du reste erroné.

L'Administration fédérale des finances (ci-après: l'Administration fédérale) interjette également un recours en matière de droit public à l'encontre de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 7 novembre 2007 (affaire 2C 729/2007). Elle conclut à l'annulation de la décision entreprise, à ce qu'il soit constaté que le prélèvement de la taxe de base selon l'art. 7 de l'ordonnance est conforme au droit et à ce que la taxe de surveillance du recourant soit fixée à XXX fr. (soit 43'899 fr. de taxe de base plus XXX fr. de taxe additionnelle), le tout sous suite de frais et dépens. Elle soutient que l'autorité intimée a violé le droit fédéral en retenant que le Conseil fédéral avait excédé les limites de la délégation législative en instaurant une taxe de base à côté de la taxe additionnelle. Elle affirme également que le nouveau calcul du montant de la taxe effectué par l'autorité intimée est erroné.

L'autorité intimée renonce à se déterminer sur les recours. L'Organisme et l'Administration fédérale concluent au rejet de leurs recours respectifs, sous suite de frais et dépens.

D.
Par ordonnance du 17 janvier 2008, le Président de la IIe Cour de droit public du Tribunal de céans a joint les causes 2C 729/2007 et 2C 735/2007. Par ordonnance du 27 février 2008, il a admis la requête d'effet suspensif.

Considérant en droit:

1.
1.1 Les recours sont dirigés contre un jugement final (art. 90 LTF) rendu dans une cause de droit public (art. 82 lettre a LTF) par le Tribunal administratif fédéral (art. 86 al. 1 lettre a LTF). Déposés dans le délai (art. 100 al. 1 LTF) et la forme (art. 42 LTF) prévus par la loi et ne tombant sous aucun des cas d'exceptions mentionnés à l'art. 83 LTF, ils sont en principe recevables.

1.2 Le Tribunal administratif fédéral ayant un plein pouvoir d'examen (art. 49 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA; RS 172.021]en relation avec l'art. 37 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF; RS 173.32]et avec l'art. 2 al. 4 PA), son prononcé se substitue aux décisions de l'Administration fédérale (effet dévolutif complet; voir p. ex. ATF 131 II 470 consid. 1.1 p. 474). Dès lors, le recours devant l'instance de céans peut seulement avoir pour objet le prononcé en question et les conclusions de l'Organisme tendant à l'annulation de la décision de l'Administration fédérale sont irrecevables.

La décision entreprise étant de nature condamnatoire, il n'y a pas place pour des conclusions constatatoires,

lesquelles ont en principe un caractère subsidiaire (cf. ATF 123 II 402 consid. 4b/aa p. 413). Dès lors, dans la mesure où il tend à ce que le Tribunal de céans dise que le calcul de la taxe litigieuse opéré par l'autorité intimée ne peut être admis, le recours de l'Organisme est irrecevable.

Au surplus, en tant que partie directement touchée par la décision attaquée et ayant un intérêt digne de protection à son annulation ou sa modification (cf. art. 89 al. 1 LTF), l'Organisme a qualité pour former un recours en matière de droit public.

1.3 Pour les motifs indiqués ci-dessus, le recours de l'Administration fédérale est irrecevable dans la mesure où il tend à ce que le Tribunal de céans constate que le prélèvement de la taxe de base est conforme au droit.

En vertu des art. 89 al. 2 lettre a LTF et 5 de l'ordonnance du 11 décembre 2000 sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF; RS 172.215.1), l'Administration fédérale a qualité pour former un recours en matière de droit public.

2.
L'art. 22 LBA a la teneur suivante:
Ï L'autorité de contrôle perçoit des émoluments pour les décisions qu'elle prend et les prestations qu'elle fournit. Elle perçoit en outre chaque année une taxe de surveillance auprès des organismes d'autorégulation et des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis.
2 La taxe de surveillance couvre les frais de surveillance dans la mesure où le produit des émoluments n'y suffit pas. Elle est fixée sur la base des frais encourus l'année précédente par l'autorité de contrôle.
3 Pour les organismes d'autorégulation, la taxe de surveillance est calculée en fonction du rendement brut et du nombre d'affiliés, et pour les intermédiaires directement soumis à l'autorité de contrôle, en fonction du rendement brut et de la taille de l'entreprise.
4 Le Conseil fédéral règle les modalités, en particulier le tarif des émoluments, les frais de surveillance à prendre en compte et la répartition de la taxe de surveillance entre les organismes d'autorégulation et les intermédiaires financiers directement soumis à l'autorité de contrôle.
Selon l'art. 1 al. 3 de l'ordonnance, la taxe de surveillance est perçue sur la base des coûts suivants:
ä. les coûts occasionnés par la surveillance des organismes d'autorégulation reconnus qui ne peuvent être imputés à aucun organisme d'autorégulation en particulier;
b. les coûts occasionnés par la surveillance des intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle qui ne peuvent être imputés à aucun intermédiaire financier en particulier;
c. les coûts de fonctionnement général visés à l'art. 4.
Aux termes de l'art. 4 de l'ordonnance, les coûts de fonctionnement général englobent ïtous les frais engagés par l'Autorité de contrôle dans le cadre de ses activités pendant l'année de calcul qui peuvent être imputés conjointement au groupe des organismes d'autorégulation et au groupe des intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle et qui ne sont pas couverts par les émoluments [...]; ces coûts comprennent en particulier les frais engagés pour la surveillance du marché, la préparation de la législation et la collaboration internationale.

Selon l'art. 5 de l'ordonnance, les coûts de fonctionnement général sont répartis de la manière suivante: 25% sont imputés au groupe des intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle; 75% sont répartis entre le groupe précité et le groupe des organismes d'autorégulation en proportion de la part que représentent ces derniers par rapport à l'Autorité de contrôle - qui est l'organisme d'autorégulation des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis.

D'après l'art. 6 de l'ordonnance, les organismes d'autorégulation supportent, outre leur part des coûts de fonctionnement général calculée conformément à l'art. 5, les coûts occasionnés par leur surveillance ïqui ne peuvent être imputés à aucun organisme d'autorégulation en particulier, soit ceux visés à l'art. 1 al. 3 lettre a de l'ordonnance.

Selon l'art. 1 al. 2 de l'ordonnance, la taxe de surveillance se compose d'une taxe de base et d'une taxe addi-

tionnelle.

Intitulé T̈axe de base, l'art. 7 de l'ordonnance dispose que celle-ci couvre 25% des coûts définis à l'art. 6 (al. 1) et qu'elle est répartie à parts égales entre tous les organismes d'autorégulation (al. 2).

Sous le titre T̈axe additionnelle, l'art. 8 de l'ordonnance prévoit que celle-ci couvre 75% des coûts définis à l'art. 6 (art. 8 al. 1). La taxe additionnelle due par un organisme d'autorégulation est calculée en fonction du nombre d'intermédiaires financiers affiliés à cet organisme et de son produit brut (art. 8 al. 2). Selon l'art. 11 de l'ordonnance, qui donne la formule de calcul de la taxe additionnelle, celle-ci est déterminée d'après la proportion existant, d'une part, entre le nombre d'intermédiaires affiliés à l'organisme en question et le nombre total d'intermédiaires financiers affiliés à un organisme d'autorégulation et, d'autre part, entre le produit brut de l'organisme en cause et la somme des produits bruts de l'ensemble des organismes d'autorégulation. Ces deux quotients sont pondérés: le premier compte pour ¾ dans le calcul de la taxe et le second pour ¼.
Le produit brut est défini à l'art. 10 al. 1 de l'ordonnance, dont la teneur est la suivante:
L̈e 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, déduction faite des revenus provenant:
a. des cours de formation proposés par les organismes d'autorégulation;
b. des révisions exigées par la loi sur le blanchiment d'argent lorsque la révision de l'intermédiaire financier affilié à l'organisme d'autorégulation est confiée à une société de révision externe, puis facturée par l'organisme d'autorégulation.

D'autres règles valent pour les intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle (cf. la section 3 de l'ordonnance, art. 12 ss).

3.
3.1 Le recourant fait grief à l'autorité intimée d'avoir renoncé à examiner, en invoquant l'art. 190 Cst., la nature et la constitutionnalité de la taxe de surveillance. Il soutient que ladite taxe constitue un impôt que la Confédération n'aurait pas la compétence de percevoir, faute de base constitutionnelle explicite. Par ailleurs, l'art. 22 LBA ne serait pas conforme aux exigences des art. 127 al. 1 et 164 al. 1 lettres b, c et d Cst., ce qui violerait le principe de la légalité en matière fiscale.

De l'avis de l'Administration fédérale, la taxe litigieuse ne constitue pas un impôt, mais une taxe causale. Elle devrait en effet être rangée dans la catégorie des taxes particulières (Sonderabgaben) au sens de l'arrêt du Tribunal de céans 2A.62/2005, qui ne font pas partie des impôts, même si elles sont très proches des impôts d'affectation. Dès lors, il suffirait d'une base légale. Au demeurant, l'art. 22 LBA satisferait aux exigences de l'art. 127 al. 1 Cst.

3.2 Selon OBERSON/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. 51 ss), la taxe de surveillance perçue par l'Autorité de contrôle ne constitue pas une contribution causale, faute de représenter la contrepartie d'un avantage particulier effectivement retiré par un contribuable - organisme d'autorégulation ou intermédiaire financier directement soumis - déterminé (absence de rapport d'équivalence individuelle). Il s'agirait d'un impôt au sens strict, qui peut être rattaché à la catégorie des impôts d'affectation destinés à couvrir certaines dépenses déterminées, dont l'introduction aurait nécessité une base constitutionnelle spécifique et explicite. A défaut de reposer sur une telle base, l'art. 22 LBA serait inconstitutionnel. En outre, du fait de son imprécision, cette disposition ne satisferait pas aux exigences découlant du principe de la légalité et, partant, ne constituerait pas une base légale valable. En vertu de l'art. 190 Cst., ces inconstitutionnalités ne pourraient cependant être sanctionnées.

Dans un avis de droit du 15 juillet 1999 (publié in JAAC 2000 II p. 337 ss no 64.25; également publié par son auteur: THOMAS BRAUNSCHWEIG, Verfassungsrechtliche und gesetzliche Anforderungen an die Erhebung von jährlichen Pauschalabgaben zur Finanzierung allgemeiner Aufsichtstätigkeiten, LeGes 2000/2 p. 9 ss), l'Office fédéral de la justice s'est prononcé sur les exigences constitutionnelles auxquelles sont soumises

les taxes perçues annuellement dans le domaine de la surveillance des banques et des assurances privées ainsi que la contribution financière à la prévention des accidents de la route. Ces contributions seraient caractérisées par l'existence d'un lien particulier entre le cercle des contribuables et les activités qu'elles servent à financer et qui présentent une utilité pour ces derniers; elles apparaîtraient ainsi comme la contrepartie des avantages procurés à ces contribuables envisagés comme groupe - mais non à chaque contribuable en particulier -, de sorte qu'il y aurait ¨´equivalence de groupe qualifiée¨(qualifizierte Gruppenäquivalenz). En raison de l'existence de ce rapport d'équivalence de groupe et du fait qu'elles dépendent des coûts, ces taxes seraient plus proches des contributions causales dépendant des
coûts - que la Confédération peut percevoir en vertu de la norme constitutionnelle lui attribuant une compétence - que d'autres contributions pour lesquelles il n'existe aucun lien entre leur affectation et le cercle des contribuables (comme p. ex. l'impôt sur le revenu ou la fortune) ou seulement un lien plus ténu et qui nécessitent une base constitutionnelle spécifique. Par conséquent, il serait soutenable d'admettre que la norme constitutionnelle qui habilite la Confédération à légiférer dans les domaines considérés (respectivement art. 98 al. 1, 98 al. 3 et 82 al. 1 Cst.) lui permet également de percevoir les taxes en cause. Sans se prononcer définitivement sur la question - qui ne faisait pas l'objet de l'avis de droit -, l'Office fédéral de la justice a estimé que ces taxes forment une catégorie particulière de contributions, située entre les charges de préférence et les impôts d'attribution des coûts et pouvant être rattachée aux contributions causales.

3.3 La question de savoir si la taxe de surveillance litigieuse doit reposer sur une base constitutionnelle spécifique ou si elle peut s'appuyer sur les normes constitutionnelles qui fondent la compétence de la Confédération en matière de lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (not. les art. 95 et 98 Cst.) ne dépend pas seulement de la qualification de la taxe de surveillance litigieuse comme impôt d'attribution des coûts, contribution causale ou contribution sui generis formant une catégorie intermédiaire. Le point déterminant paraît être plutôt de savoir si la perception d'une telle taxe est compatible avec le sens et le but de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière fiscale.

En outre, lors des débats parlementaires, la proposition a été faite de renoncer à modifier l'art. 22 LBA, au motif que la taxe de surveillance envisagée constituait en réalité un impôt et requérait en tant que tel une base constitutionnelle (BO 2003 E 845, intervention Frick; BO 2003 N 1706 intervention Kaufmann). Cette proposition n'a pas été suivie. De même, ces dernières années, les Chambres fédérales ont adopté plusieurs dispositions légales prévoyant la perception de taxes de surveillance similaires à celle qui fait l'objet du présent litige. Il s'agissait notamment des contributions suivantes:

- la taxe destinée à couvrir les frais de surveillance des maisons de jeu (voir le Message du Conseil fédéral du 26 février 1997 relatif à la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, FF 1997 III p. 137 ss, 185 et l'art. 53 de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu [loi sur les maisons de jeu, LMJ; RS 935.52]);

- la taxe annuelle servant à couvrir les coûts de surveillance des installations nucléaires (voir le Message du Conseil fédéral du 28 février 2001 concernant les initiatives populaires M¨oratoire Plusët S¨ortir du nucléaire, FF 2001 p. 2529 ss, 2660 et l'art. 83 de la loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire [LENu, entrée en vigueur le 1er février 2005; RS 732.1]);

- la taxe annuelle destinée à couvrir les frais de la surveillance exercée par la Commission fédérale des banques (cf. le Message du Conseil fédéral du 20 novembre 2002 concernant la modification de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, FF 2002 p. 7476 ss, 7492 s. et l'art. 23octies de la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne [loi sur les banques, LB; RS 952.0], disposition introduite par la novelle du 3 octobre 2003);

- la taxe servant à financer la surveillance des assurances (cf. le Message du Conseil fédéral du 9 mai 2003 concernant une loi sur la surveillance des entreprises d'assurance et la modification de la loi fédérale sur le contrat d'assurance, FF 2003 p. 3353 ss, 3393 et l'art. 50 de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la surveillance des entreprises d'assurance [loi sur la surveillance des assurances, LSA; RS 961.01]);

- la taxe destinée à couvrir les coûts de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, qui succédera notamment à la Commission fédérale des banques et à l'autorité de surveillance des assurances (voir le Message du 1er février 2006 concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, FF 2006 p. 2741 ss, 2780 et l'art. 15 de la loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers [Loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA; FF 2007 p. 4397 ss]).

Le fait que les Chambres ont consenti à la perception des taxes de surveillance précitées en l'absence d'une base constitutionnelle spécifique doit être pris en considération lors de l'examen de la constitutionnalité de la taxe litigieuse en l'espèce. Il est vrai que, d'un autre côté, le Parlement n'est pas entré en matière sur le projet de loi fédérale sur la perception d'émoluments et les taxes de surveillance dans les domaines d'activité du DETEC et que, lors des débats, les taxes de surveillance en question ont été qualifiées d'impôts nécessitant une base constitutionnelle spécifique (voir le Message du Conseil fédéral du 22 octobre 2003 concernant la loi fédérale sur la perception d'émoluments et de taxes dans les domaines d'activité du DETEC, FF 2003 p. 7105 ss, en part. p. 7111 s.; BO 2004 E 842 s. intervention Pfisterer; BO 2005 N 1836 ss interventions Schenk et Weigelt).

Quoi qu'il en soit, en vertu de l'art. 190 Cst., le Tribunal de céans est tenu d'appliquer l'art. 22 LBA. Les questions de savoir si la perception de la taxe litigieuse requiert une base constitutionnelle et si la disposition en question satisfait aux exigences découlant du principe de la légalité n'ont ainsi pas à être tranchées définitivement. En tant qu'il met en cause la constitutionnalité de la taxe litigieuse, le recours de l'Organisme doit être rejeté.

4.
4.1 De l'avis du recourant, l'ordonnance excède le cadre de la délégation législative de l'art. 22 LBA, ce qui constituerait une autre violation des principes de la séparation des pouvoirs et de la légalité. Selon lui, en effet, l'art. 22 LBA prévoit que la taxe de surveillance sert à couvrir uniquement les frais de surveillance, alors que l'ordonnance étend l'assiette aux coûts de fonctionnement général (art. 1 al. 3 en relation avec l'art. 4). La taxe litigieuse devrait ainsi en tout état de cause être calculée sur la base des seuls frais de surveillance à la charge des organismes d'autorégulation - se montant à 477'000 fr. selon le Compte d'Etat 2005 -, à l'exclusion des coûts de fonctionnement général.

4.2 Le recourant ne conteste pas seulement l'application qui a été faite des dispositions de l'ordonnance, mais soutient que celles-ci sont elles-mêmes illégales. De tels griefs sont recevables, le Tribunal fédéral étant amené à contrôler la légalité de ces dispositions dans un cas d'application (contrôle concret). Dans le cadre de cet examen, le Tribunal fédéral ne peut, le cas échéant, annuler l'ordonnance elle-même, mais seulement la décision fondée sur elle (cf. ATF 117 Ia 182 consid. 3a p. 183).

Lorsque le Tribunal fédéral se prononce sur une ordonnance du Conseil fédéral fondée sur une délégation législative, il doit se limiter à examiner si l'autorité exécutive a respecté les limites des compétences qui lui ont été octroyées. Quand la norme de délégation accorde un large pouvoir d'appréciation au Conseil fédéral, le Tribunal fédéral est lié à cet égard. Il ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle du Conseil fédéral et doit se limiter à contrôler si l'ordonnance en cause sort manifestement du cadre de la délégation de compétence prévue par la loi ou si, pour d'autres raisons, cette réglementation apparaît contraire à la loi ou à la Constitution (ATF 131 II 562 consid. 3.2 p. 566; 130 I 26 consid. 2.2.1 p. 32 et les références). Au demeurant, dans la mesure où l'ordonnance reste dans le cadre de la délégation de compétence et ne fait que reprendre une inconstitutionnalité affectant la loi elle-même, le Tribunal fédéral ne peut, en vertu de l'art. 190 Cst., refuser de l'appliquer (ATF 130 I 26 consid. 2.2 p. 32 et les références).

4.3 L'art. 22 LBA ne définit pas les frais de surveillance qui doivent être couverts par la taxe litigieuse. Il délègue au Conseil fédéral la compétence de déterminer l̈es frais de surveillance à prendre en compte(̈al. 4). Selon l'art. 1 al. 3 en relation avec l'art. 4 de l'ordonnance, ces frais se composent de trois catégories de coûts: les coûts occasionnés par la surveillance des organismes d'autorégulation qui ne peuvent être imputés à aucun de

ces organismes en particulier, ceux engendrés par la surveillance des intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle qui ne peuvent être attribués à aucun de ces intermédiaires en particulier ainsi que les coûts de fonctionnement général, définis comme les frais de l'Autorité de contrôle qui peuvent être imputés conjointement aux deux groupes précités; les coûts de fonctionnement général comprennent en particulier les frais engagés pour la surveillance du marché, la préparation de la législation et la collaboration internationale.

Il ressort des travaux préparatoires que la notion de frais de surveillance à couvrir par la taxe litigieuse doit s'entendre dans un sens large. Selon le Message, c'est même l'ensemble des coûts de l'Autorité de contrôle qui doit être répercuté sur les personnes et organismes surveillés (Message du Conseil fédéral du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allégement 2003 du budget de la Confédération [PAB 03], FF 2003 p. 5091 ss, 5227). Il est vrai qu'ailleurs il est question seulement des coûts de l'activité de surveillance de l'Autorité de contrôle et de l'ensemble des frais de la surveillance exercée par ladite autorité (FF 2003 p. 5227, 5255). Lors des débats aux Chambres, les intervenants ont cité à titre d'exemples d'activités de l'Autorité de contrôle dont les coûts devaient être répercutés au travers de la taxe de surveillance les tâches suivantes: la résolution des problèmes d'assujettissement de certaines activités économiques à la loi sur le blanchiment d'argent (BO 2003 N 1706, intervention Kaufmann) et de questions d'interprétation, les investigations dans le cadre de la surveillance du marché (BO 2003 E 845, interventions Lauri et Frick) ainsi que la participation à des conférences à l'étranger (loc. cit.,
intervention Frick). Il a aussi été question des frais de surveillance générale (BO 2003 N 1707, intervention Favre). En outre, les intervenants ont relevé que la taxe litigieuse était conçue de la même manière que celles que d'autres institutions fédérales de surveillance percevaient auprès des organismes soumis à leur contrôle (BO 2003 N 1707 s., interventions Walker et Villiger): la Commission fédérale des banques, l'autorité de surveillance des assurances, la Commission fédérale des maisons de jeu et les autorités fédérales instituées par la législation fédérale sur l'énergie nucléaire. Ces taxes devaient couvrir les frais suivants:

- L'intégralité des coûts de la Commission fédérale des banques, dans la mesure où ils n'étaient pas couverts par les émoluments (cf. art. 23octies LB, disposition introduite par la novelle du 3 octobre 2003, sans toutefois que la situation n'ait été modifiée sur le plan matériel [cf. Message du 20 novembre 2002, précité, FF 2002 p. 7492 s.]).

- Les dépenses de l'Office des assurances inscrites au budget de l'exercice comptable ainsi que la différence entre les dépenses de l'Office des assurances inscrites au budget de l'année précédente et ses dépenses figurant au compte d'Etat de l'année précédente (cf. art. 52 al. 2 lettres a et b de l'ordonnance du 11 septembre 1931 sur la surveillance des institutions d'assurance privées [RS 10 p. 301 ss et les modifications ultérieures; en vigueur jusqu'au 31 décembre 2005]).

- Les frais occasionnés par la commission [fédérale des maisons de jeu] et le secrétariat (voir le Message du 26 février 1997, précité, FF 1997 III p. 185 et l'art. 53 LMJ).

- Les coûts des activités générales de surveillance non liées à une installation spécifique, telles que le suivi des avancées de la science et de la technique [et la] collaboration dans des commissions et dans des autorités internationales (voir l'art. 83 LENu et le Message du 28 février 2001, précité, FF 2001 p. 2660, selon lequel les coûts de surveillance étaient financés de la même manière sous l'empire de la loi fédérale du 23 décembre 1959 sur l'énergie atomique [RO 1960 p. 585 ss et les modifications ultérieures]).

Au vu de l'importance que les travaux préparatoires revêtent pour l'interprétation d'une norme relativement récente (cf. ATF 131 II 710 consid. 4.1 p. 716 et les références) telle que l'art. 22 LBA, il y a lieu d'admettre qu'en édictant l'art. 1 al. 3 et l'art. 4 de l'ordonnance, le Conseil fédéral n'a pas excédé les limites de la délégation de compétence de l'art. 22 al. 4 LBA. On peut certes se demander s'il est justifié de répercuter intégralement et de manière aussi large les coûts de l'Autorité de contrôle sur les organismes et intermédiaires financiers soumis à sa surveillance, alors que le contrôle exercé aux fins de lutter contre le blanchiment d'argent s'exerce dans l'intérêt de la place financière suisse dans son ensemble. La question peut demeurer indécise, du moment que ce report de charges correspond à la volonté du législateur.

Au demeurant, le recourant voit une contradiction dans le fait que l'ordonnance mettrait à la charge des organismes et intermédiaires surveillés la totalité des coûts de l'Autorité de contrôle, alors que l'art. 22 al. 4 LBA charge le Conseil fédéral de réglementer Ïes frais de surveillance à prendre en compte. Toutefois, au vu des travaux préparatoires, cette délégation ne signifie pas que le Conseil fédéral doive déterminer la part des coûts de l'Autorité de contrôle qui peut être répercutée. Elle doit plutôt être comprise en ce sens qu'il lui incombe de prévoir quels sont les coûts déterminants, ce que l'art. 2 de l'ordonnance précise en disposant qu'il s'agit des montants figurant dans l'annexe au compte d'Etat de l'année de calcul. Du reste, l'ordonnance ne met pas à la charge des organismes et intermédiaires surveillés l'intégralité des coûts de l'Autorité de contrôle, mais ceux qui peuvent être imputés soit au groupe des organismes d'autorégulation (art. 1 al. 3 lettre a), soit à celui des intermédiaires financiers qui lui sont directement soumis (art. 1 al. 3 lettre b), soit à ces deux groupes conjointement (art. 4).

Au vu de ce qui précède, le recours de l'Organisme est mal fondé en ce qui concerne la définition des frais de surveillance.

5.
5.1 L'autorité intimée a relevé que la taxe de base perçue par l'Autorité de contrôle n'est pas prévue à l'art. 22 LBA, contrairement à celle que prélève la Commission fédérale des banques (cf. art. 23octies al. 2 LB). En outre, elle est répartie à parts égales entre tous les organismes d'autorégulation - et ne tient donc pas compte des critères de l'art. 22 al. 3 LBA -, contrairement à celle qui est perçue auprès des intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle - laquelle est fonction du produit brut de l'intermédiaire concerné (art. 13 de l'ordonnance) - et à celle prélevée par la Commission fédérale des banques (cf. art. 4 al. 1 de l'ordonnance du 2 décembre 1996 réglant la perception de taxes et d'émoluments par la Commission fédérale des banques, Oém-CFB, RS 611.014, qui distingue entre huit catégories de contribuables). Compte tenu de ce mode de répartition et du fait qu'elle doit couvrir une part relativement importante (25%) des frais de surveillance, la taxe de base peut représenter une grande partie de la taxe de surveillance totale pour les organismes d'autorégulation ayant un produit brut relativement faible et/ou un petit nombre d'intermédiaires financiers affiliés (jusqu'à 82% pour Ïe plus
petitde ces organismes, contre 10% seulement pour celui dont le produit brut est le plus élevé), ce qui constituerait une inégalité de traitement. Le fait qu'une part aussi importante de la taxe de surveillance puisse être prélevée sur la base de critères ne figurant pas dans la loi porterait atteinte au principe de la légalité.

L'Administration fédérale estime que cette argumentation viole le droit fédéral. Elle fait valoir que la taxe de base vise à couvrir les prestations de base (Šockelaufwand¨) de l'Autorité de contrôle, dont chaque organisme d'autorégulation bénéficie indépendamment de sa taille. A son avis, il conviendrait d¨'accepter le fait que la taxe de base d'une entité surveillée puisse, le cas échéant, constituer une part essentielle de la taxe de surveillance totale, étant donné que ladite entité tire profit de prestations de base qui lui sont imputables en sa qualité de membre du groupe. L'Administration fédérale se prévaut également de ce qu'une taxe de base fixe existe également dans le domaine bancaire (cf. art. 4 Oém-CFB) et de ce que la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers prévoit également la perception d'une taxe de base fixe et d'une taxe additionnelle (art. 15 al. 3 LFINMA).

5.2 Il ressort des comparaisons chiffrées effectuées par l'autorité intimée - qui ne sont pas contestées par l'Administration fédérale - que la taxe de base peut représenter, pour certains organismes d'autorégulation, une part prépondérante de la taxe de surveillance dans son ensemble. Or, non seulement la taxe de base n'est pas prévue par l'art. 22 LBA, mais encore elle se trouve en contradiction avec l'art. 22 al. 3 LBA, aux termes duquel la taxe de surveillance est calculée, pour les organismes d'autorégulation, en fonction du rendement brut et du nombre d'affiliés. Dans le domaine bancaire, en revanche, la perception d'une taxe de base comme composante de la taxe de surveillance a une assise dans la loi (art. 23octies al. 2 LB). De même, l'art. 15 al. 3 LFINMA habilite le Conseil fédéral à prévoir que la taxe de surveillance se compose d'une taxe de base fixe et d'une taxe complémentaire variable.

Compte tenu de ce qui précède, au vu du principe de la légalité, il y a lieu d'admettre, avec l'autorité intimée, qu'en prévoyant une taxe de base comme composante de la taxe de surveillance, le Conseil fédéral est sorti du cadre de l'art. 22 LBA. Il s'ensuit que les dispositions de l'ordonnance relatives à la taxe de base n'ont pas à être appliquées en l'espèce. Le recours de l'Administration fédérale s'avère ainsi mal fondé.

6.
6.1 Le recourant conteste ensuite le mode de répartition de la taxe additionnelle. Selon lui, le nombre d'affiliés ne constitue pas un critère de répartition valable: il ne tient pas compte de la nature et du volume de l'activité des intermédiaires financiers affiliés aux organismes d'autorégulation, qui peuvent varier considérablement; il n'influe pas sur la charge de travail de l'Autorité de contrôle, contrairement à ce que l'autorité intimée a admis. Le fait que ce critère soit prépondérant dans la répartition - selon l'art. 11 de l'ordonnance, il compte pour ¾ et le produit brut seulement pour ¼ - entraînerait une inégalité de traitement injustifiée.

6.2 Une norme viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente; cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 131 I 377 consid. 3 p. 382-383; 130 V 18 consid. 5.2 p. 31; 129 I 1 consid. 3 p. 3).

6.3 Le critère de répartition du nombre d'affiliés est prévu, comme celui du produit brut, par l'art. 22 al. 3 LBA. Dans la mesure où le recourant s'en prend à ce critère lui-même, son grief se heurte par conséquent à l'art. 190 Cst.

L'art. 11 de l'ordonnance accorde un poids plus important au nombre d'affiliés, ce qui a pour effet d'avantager les organismes d'autorégulation ayant un petit nombre d'affiliés et un produit brut relativement important. Il ne faut cependant pas perdre de vue que la taxe de surveillance doit être économiquement supportée par les intermédiaires financiers affiliés à l'organisme d'autorégulation concerné (lesquels sont à la fois les causes potentielles des coûts à couvrir et les bénéficiaires, en termes d'image, des mécanismes de contrôle institués par la loi sur le blanchiment d'argent): celui-ci n'est certes pas tenu de répercuter sur eux le montant de la taxe, mais, s'il ne le fait pas, ce montant devra être financé par le biais de cotisations. Le nombre d'intermédiaires financiers affiliés est dès lors un indicateur schématique de la mise à contribution de l'Autorité de contrôle par l'organisme concerné. Même s'il faut convenir avec le recourant que la nature et le volume d'activité des intermédiaires financiers peut varier fortement, ce critère apparaît comme un indicateur valable à cet égard, en relation avec le critère du produit brut. En effet, tel qu'il est défini à l'art. 10 de l'ordonnance, ce dernier dépend de manière
importante du point de savoir si les tâches de surveillance sont effectuées par l'organisme d'autorégulation lui-même ou si certaines sont externalisées (cf. Erläuterungen zur Verordnung über die Aufsichtsabgabe und die Gebühren der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei, pt 6.3 p. 23 et ci-après consid. 7.2). Dans ces conditions, le fait que l'art. 11 de l'ordonnance accorde un poids plus grand au critère du nombre d'affiliés, ce qui avantage les organismes d'autorégulation comptant un petit nombre de membres, ne constitue pas une inégalité de traitement injustifiée. Au demeurant, il n'est pas établi que la pondération en cause entraînerait une inégalité au niveau des intermédiaires financiers eux-mêmes.

7.
7.1 Le recourant conteste la manière dont le produit brut au sens de l'art. 10 de l'ordonnance a été déterminé dans son cas. Selon lui, cette notion ne comprend ni le produit des amendes qu'un organisme d'autorégulation peut percevoir auprès des intermédiaires financiers qui lui sont affiliés - ce qui a été admis par l'autorité intimée et n'est plus litigieux -, ni les cotisations que ces derniers lui versent. Y inclure les cotisations, comme l'a fait l'autorité intimée, ne correspondrait pas aux règles comptables instituées par l'art. 663 CO et excéderait le cadre de l'art. 22 LBA.

Par ailleurs, le recourant se plaint d'inégalité de traitement. En effet, il effectuerait pour l'essentiel lui-même les

contrôles auprès des intermédiaires financiers qui lui sont affiliés. Ces contrôles seraient financés par le biais des cotisations et cotisations d'affiliation, qui entrent dans le calcul du produit brut déterminant pour la fixation de la taxe de surveillance. D'autres organismes d'autorégulation, en revanche, feraient exécuter les contrôles par des tiers. Les frais de ces contrôles seraient facturés soit directement aux intermédiaires financiers concernés, soit à l'organisme d'autorégulation qui les refacture ensuite à ses affiliés. Dans les deux cas, les coûts des contrôles n'entreraient donc pas dans le calcul du produit brut. Le recourant serait ainsi victime d'une inégalité par rapport à ces autres organismes. Il conviendrait donc d'admettre de même en déduction le coût des contrôles effectués par le recourant, se montant à XXX fr. Le produit brut déterminant s'obtiendrait comme suit: XXX fr. (= total des revenus) ./. XXX fr. (= produit des cours de formation) ./. XXX fr. (= coûts des contrôles effectués) ./. XXX fr. (= produit des amendes) = XXX fr.

L'autorité intimée a admis en déduction du total des revenus seulement le montant des intérêts bancaires (XXX fr.), le produit des cours de formation (XXX fr.) ainsi que le produit des amendes (XXX fr.), de sorte qu'elle a fixé le produit brut du recourant à XXX fr. (= XXX ./. [XXX + XXX + XXX]).

7.2 Selon l'art. 10 al. 1 de l'ordonnance, le produit brut comprend Ïle chiffre d'affaires résultant des ventes et des prestations de services tel qu'il est défini à l'art. 663 du code des obligations¨. L'art. 663 CO est une disposition du droit des sociétés anonymes qui prescrit la structure minimale du compte de profits et pertes: ce compte doit indiquer Ïles produits et les charges d'exploitation, hors exploitation et exceptionnels¨(art. 663 al. 1 CO). Les produits et les charges sont définis respectivement aux alinéas 2 et 3 de l'art. 663 CO. Aux termes de l'art. 663 al. 2 CO, les produits comprennent Ïle chiffre d'affaires résultant des ventes et des prestations de services, les produits financiers et les bénéfices provenant de l'aliénation d'actifs immobilisés [...]¨. Il ressort ainsi de l'art. 663 al. 1 et 2 CO que le c̈hiffre d'affaires résultant des ventes et des prestations de services¨ lequel, en vertu de l'art. 10 al. 1 de l'ordonnance, constitue le produit brut déterminant pour le calcul de la taxe de surveillance - représente le produit d'exploitation, par opposition au produit hors exploitation (les produits financiers) et aux produits exceptionnels (les bénéfices provenant de l'aliénation d'actifs immobilisés).
Cette définition envisage le cas d'organismes d'autorégulation qui facturent leurs prestations à leurs affiliés, situation dans laquelle elle peut sembler appropriée. Il en va en revanche différemment dans le cas d'organismes d'autorégulation qui, tel le recourant, financent leurs prestations par le biais de cotisations. Il ressort en effet des comptes du recourant pour l'exercice 2005 que les produits consistent pour la quasi-totalité en les cotisations des membres (XXX fr., soit 97,1%), le reste étant constitué par le produit des séminaires (XXX fr.), celui des amendes (XXX fr.) et d'autres revenus (XXX fr.). Ces cotisations permettent de financer les prestations, notamment les coûts des contrôles qui sont comptabilisés dans les charges pour un montant de XXX fr. (selon le compte de profits et pertes de l'exercice 2005). Or, s'agissant de déterminer le produit brut, il n'y a pas de raison de traiter les organismes qui financent leurs prestations par le biais de cotisations différemment de ceux qui les facturent à leurs affiliés. Par conséquent, même si elles ne constituent pas à proprement parler du chiffre d'affaires au sens de l'art. 663 CO, les cotisations doivent être incluses dans le calcul du produit brut. L'autorité intimée n'a donc pas violé le droit fédéral en procédant de la sorte.

Par ailleurs, l'art. 10 al. 1 lettre b de l'ordonnance dispose que, lorsqu'un organisme d'autorégulation charge un tiers d'effectuer une révision auprès d'un de ses affiliés et qu'il refacture à ce dernier les prestations facturées par le tiers, les coûts refacturés en question (frais de révision externe) n'entrent pas dans le calcul de son produit brut. Cette déduction s'explique par le souci de ne pas traiter moins favorablement, sous l'angle de la détermination du produit brut, les organismes d'autorégulation qui mandatent eux-mêmes le réviseur externe et en refacturent le coût à leurs membres, par rapport à ceux qui laissent à leurs affiliés le soin de choisir et payer eux-mêmes les réviseurs, auquel cas aucuns frais de révision ne sont refacturés et n'apparaissent dans la comptabilité de l'organisme d'autorégulation. On veut en effet éviter que la réglementation n'incite à adopter cette seconde solution, jugée moins recommandable du point de vue de l'indépendance du réviseur (cf. détermination de l'Administration fédérale, p. 5). Or, le même raisonnement peut être tenu lorsque les révisions sont effectuées par l'organisme d'autorégulation lui-même: le fait que ces frais ne diminuent pas le produit brut peut inciter
l'organisme concerné à renoncer à les effectuer lui-même et à laisser le soin à ses affiliés d'y pourvoir en faisant appel à des réviseurs externes. On ne voit pas par ailleurs quel autre motif justifierait de traiter les frais des

contrôles effectués par l'organisme d'autorégulation lui-même différemment des coûts des révisions externes. Par conséquent, dans la mesure où il ne permet pas de déduire ces frais, alors qu'il autorise la déduction des coûts refacturés pour les révisions externes, l'art. 10 al. 1 de l'ordonnance consacre une inégalité de traitement.

Cela étant, l'organisme d'autorégulation concerné est libre d'effectuer lui-même les révisions ou d'externaliser tout ou partie des contrôles, en sachant que, du point de vue de la détermination du produit brut, la situation n'est pas la même dans les deux cas. En l'occurrence, le recourant a opté pour la première solution, en choisissant au surplus un système particulier, puisqu'il finance les révisions auxquelles il procède lui-même par les cotisations des membres et non par une facturation aux intéressés. Ce mode de faire rend difficile, si ce n'est impossible, la correction de son produit brut. Dès lors, il doit se laisser opposer les conséquences découlant de ce choix. Le recours de l'Organisme est mal fondé sur ce point.

8.
8.1 Le recourant voit une autre inégalité de traitement dans le fait que l'autorité intimée a déterminé le nombre de ses affiliés - fixé à XXX - sans tenir compte de la distinction entre affiliés individuels et collectifs. L'art. 4 al. 4 des statuts du recourant prévoit en effet que Ïes études d'avocats ou de notaires comptant plusieurs associés peuvent demander une affiliation collective. Le règlement du recourant - que l'Autorité de contrôle a approuvé - précise les conditions d'une telle affiliation comme suit (art. 8): Ïes études d'avocats ou de notaires qui comptent au moins deux associés peuvent demander leur affiliation collective, à condition que tous les associés soient avocats ou notaires, qu'ils soient tous compris dans la demande d'affiliation et que l'étude dispose d'une organisation commune dans le domaine de la lutte contre le blanchiment. Selon l'art. 10 du règlement, l'affiliation collective vaut pour l'ensemble des associés d'une étude. Le recourant relève que, parmi ces associés, il peut se trouver des avocats ou des notaires qui ne constituent pas des intermédiaires financiers. Le fait que l'autorité intimée n'a pas reconnu les affiliés collectifs, mais les a comptés comme s'il s'agissait d'affiliés individuels constituerait une inégalité de traitement, ce d'autant que, selon une circulaire de l'Autorité de contrôle datée du 9 novembre 2007 et intitulée Ïecours à un auxiliaire, les auxiliaires des intermédiaires financiers, à savoir les entités ou personnes auxquelles ceux-ci délèguent tout ou partie de leurs activités, sont couverts par l'affiliation de l'intermédiaire concerné. Le nombre de ces auxiliaires resterait ainsi sans influence sur le montant de la taxe litigieuse, à la différence de celui des affiliés collectifs, alors même que ceux-ci n'exercent pas nécessairement une activité d'intermédiaire financier. Le recourant considère donc que les études bénéficiant d'une affiliation collective doivent être comptées comme un seul affilié, ce d'autant que les avocats et les notaires ne peuvent, à la différence d'autres intermédiaires financiers, exercer leur activité dans le cadre d'une personne morale affiliée à titre individuel. Le nombre d'affiliés déterminant pour le calcul de la taxe litigieuse serait ainsi, dans son cas, de XXX, à savoir XXX affiliés individuels et XXX études affiliées à titre collectif.

8.2 Ni la loi sur le blanchiment ni l'ordonnance ne connaît la notion d'affilié collectif à un organisme d'autorégulation. La possibilité pour les associés d'une étude d'avocats ou de notaires de s'affilier collectivement au recourant est prévue par le règlement de ce dernier, qui a certes été approuvé par l'Autorité de contrôle. Elle ne change néanmoins rien au fait que ce sont les avocats ou notaires concernés qui lui sont affiliés et non l'étude elle-même. Il se peut apparemment que certains de ces avocats ou notaires ne soient pas des intermédiaires financiers. Dans la mesure où il y a des études mixtes, la distinction entre intermédiaires et non intermédiaires est délicate. Il appartient au recourant de poser des critères clairs, s'il entend que l'Autorité de contrôle puisse faire la distinction, sans que cela donne lieu à des difficultés et affaiblisse le contrôle. Pour la période considérée, l'Autorité de contrôle et, à sa suite, l'autorité intimée pouvaient considérer que tous les membres d'une étude annoncée étaient des intermédiaires financiers. Dans le cadre de la présente procédure, on peut ainsi admettre que l'autorité intimée n'a pas violé le principe d'égalité en comptant les affiliés collectifs du recourant de la même manière que ses affiliés individuels. Au surplus, le nombre de XXX ressort de données communiquées par le recourant et n'est pas contesté en lui-même. Partant, le recours doit être rejeté sur ce point également.

9.
Pour calculer la taxe de surveillance due par le recourant, l'autorité intimée a tenu compte du fait que l'un des onze organismes d'autorégulation n'a pas recouru contre la décision fixant le montant de sa taxe. Elle a donc déduit ce montant de la somme des frais de surveillance à la charge de l'ensemble des organismes

d'autorégulation. Elle a ensuite calculé le montant dû par le recourant d'après le rapport existant, d'une part, entre le nombre d'intermédiaires financiers affiliés au recourant et le nombre total d'intermédiaires financiers affiliés à l'ensemble des organismes d'autorégulation et, d'autre part, entre le produit brut du recourant et la somme des produits bruts de l'ensemble des organismes d'autorégulation, ces deux quotients étant comptés respectivement pour ¾ et ¼.

Comme le relève l'Administration fédérale, ce mode de calcul est contradictoire: d'un côté, il tient compte de l'organisme d'autorégulation qui n'a pas recouru dans la fixation du montant total des frais de surveillance à répartir (dès lors, entre les seuls organismes ayant recouru), alors que, de l'autre, il n'en tient pas compte s'agissant du nombre d'affiliés et du produit brut de l'ensemble des organismes d'autorégulation. En outre - et comme le relève le recourant -, cette façon de procéder a pour effet que la taxe de surveillance de l'organisme qui n'a pas recouru a été calculée différemment de celle des autres organismes d'autorégulation. Or, cela influence le montant des frais mis à la charge des autres organismes.

Il convient de refaire le calcul de la taxe de surveillance due par l'ensemble des organismes d'autorégulation - y compris celui qui n'a pas recouru -, en appliquant les mêmes règles. S'il en résulte pour l'organisme qui n'a pas recouru un montant différent de celui qui a été payé, la différence ne peut être perçue ni remboursée, la taxation étant entrée en force.

Vu que le calcul de l'autorité intimée doit être annulé, il est inutile d'examiner s'il était opportun ou non qu'elle ait procédé à cette correction elle-même. C'est de toute manière à tort que le recourant y voit la violation du principe de la séparation des pouvoirs. L'autorité judiciaire de recours, soit le Tribunal administratif fédéral, jouit d'une compétence cassatoire, mais aussi réformatoire de la décision attaquée (art. 62 PA en relation avec l'art. 37 LTAF), qui peut seule être modifiée ou annulée, à l'exclusion de l'ordonnance sur laquelle elle repose.

10.
Les griefs soulevés par l'Organisme doivent ainsi être rejetés, à l'exception de celui qui se rapporte au calcul de la taxe litigieuse. De même, le recours de l'Administration fédérale n'apparaît fondé que sur ce point. Par conséquent, tant le recours de l'Organisme que celui de l'Administration fédérale doivent être très partiellement admis, dans la mesure où ils sont recevables. L'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 7 novembre 2007 est annulé partiellement et la cause renvoyée à l'Administration fédérale pour qu'elle procède à un nouveau calcul dans le sens des considérants, en tenant compte du fait que le montant de la taxe ne pourra excéder la somme retenue par l'autorité intimée, soit XXX fr. (cf. art. 107 al. 1 LTF).

Le cas échéant, le Tribunal administratif fédéral rendra une nouvelle décision concernant les frais de la procédure devant lui.

Succombant pour l'essentiel, l'Organisme et l'Administration fédérale - dont l'intérêt patrimonial est en cause - doivent supporter les frais judiciaires de la présente procédure (cf. art. 66 al. 1 et 4 LTF), d'un montant de 9'000 fr. Compte tenu du fait que le recours de l'Administration fédérale a un objet beaucoup plus limité, il convient de les mettre à la charge de l'Organisme à concurrence de 7'000 fr. et à celle de l'Administration fédérale à hauteur de 2'000 fr. Le recourant n'a en outre pas droit à des dépens (cf. art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours de l'Organisme d'autoréglementation de la Fédération suisse des avocats et de la Fédération suisse des notaires est partiellement admis dans la mesure où il est recevable.

2.
Le recours de l'Administration fédérale des finances est partiellement admis dans la mesure où il est recevable.

3.

L'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 7 novembre 2007 est partiellement annulé et la cause renvoyée à l'Administration fédérale des finances pour nouveau calcul dans le sens des considérants.

4.
Les frais judiciaires sont mis à la charge de l'Organisme d'autoréglementation de la Fédération suisse des avocats et de la Fédération suisse des notaires, à concurrence de 7'000 fr., et à celle de l'Administration fédérale des finances, à hauteur de 2'000 fr.

5.
Le présent arrêt est communiqué au mandataire du recourant, à l'Administration fédérale des finances et au Tribunal administratif fédéral, Cour II.

Lausanne, le 25 juin 2008
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le Président: Le Greffier:

Merkli Vianin