

DES AFFAIRES (PAS) TRANSPARENTES

Registre suisse des bénéficiaires effectifs des personnes morales et d'autres entités juridiques: importance et paramètres nécessaires

Transparency International Suisse («Transparency Suisse») est la section suisse de Transparency International, la principale organisation non gouvernementale qui lutte contre la corruption dans le monde. Transparency Suisse prévient et combat la corruption et le blanchiment d'argent en Suisse et dans les rapports commerciaux des entreprises suisses avec l'étranger. Transparency Suisse est active dans les domaines de la sensibilisation et du plaidoyer, rédige des rapports et des instruments de travail, encourage l'échange au sein de certains groupes professionnels, collabore avec d'autres institutions et prend position sur l'actualité.

www.transparency.ch/fr

Éditeur	Transparency Suisse, 3001 Berne
Conception et direction du projet	Marc Herkenrath, professeur en sociologie, directeur adjoint, Transparency Suisse
Auteur	Marc Herkenrath
Collaboration	Martin Hilti, docteur en droit, avocat, directeur, Transparency Suisse
Assistance	Margot Donzé, stagiaire scientifique, Transparency Suisse Sebastian Nussbaumer, stagiaire scientifique, Transparency Suisse
Traduction	Jean-François Cuennet
Graphisme	Marc Herkenrath
Illustration de couverture	James Teoh (jamesteohArt), Shutterstock

Publication: août 2023; bouclage de la rédaction: 30 mai 2023

Transparency Suisse remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de cette publication, en particulier les personnes qui ont accordé des entretiens et les expert-e-s qui ont relu avec attention le manuscrit. La présente publication fait partie d'un programme de recherche de Transparency International soutenu financièrement par l'Open Society Foundation. Transparency Suisse remercie celle-ci pour son soutien.

Transparency Suisse a apporté un grand soin à la formulation de la présente publication et à la vérification de nos sources. Transparency Suisse ne garantit cependant nullement que les informations fournies par des tiers qui y sont présentées soient à jour, correctes, complètes ou de qualité.

Le rapport est disponible en français (dans une version légèrement raccourcie) et en allemand sur le site www.transparency.ch/fr.

© 2023 Transparency Suisse. Tous droits réservés.

Table des matières

Table des matières	3
Synthèse	4
1. Introduction	6
1.1 Contexte	6
1.2 Délimitation de l'objet de l'étude et méthodologie	7
2. Régime légal en vigueur	8
2.1 Entreprises non cotées en bourse	8
2.2 Entreprises cotées en bourse	9
2.3 Clients d'intermédiaires financiers	10
3. Normes internationales et application dans d'autres pays	10
4. Évaluation du régime légal en vigueur	11
4.1 Principales lacunes	11
4.2 Conséquences des lacunes	13
4.3 Évaluation des organes internationaux	15
5. Paramètres garantissant l'efficacité d'un registre suisse	16
5.1 Obligation d'inscription élargie des bénéficiaires effectifs	16
5.2 Pertinence de l'identification du ou des bénéficiaires effectifs	18
5.3 Approche pluridimensionnelle requise pour garantir la qualité des données	19
5.4 Droit d'accès des acteurs ayant un intérêt légitime	20
6. Revendications	22
Annexes	23
Références complémentaires	23
Liste des abréviations	24

Synthèse

Les personnes corrompues et d'autres criminels ont souvent recours à des structures complexes de personnes morales ainsi que des trusts ou des constructions juridiques similaires pour camoufler leur identité et l'origine illicite de leur patrimoine. Elles ne figurent pas comme propriétaires légaux, mais elles en sont les «bénéficiaires effectifs»: elles contrôlent ces structures et tirent profit de leurs valeurs patrimoniales. Pour cette raison, le Groupe d'action financière (GAFI) exige dans ses recommandations contre le blanchiment d'argent de garantir la transparence des données sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales ainsi que des trusts et constructions juridiques similaires. Il vient de réviser et de renforcer ses recommandations n° 24 et 25, qui régissent cette question.

Membre du GAFI, la Suisse a désormais l'obligation de transposer ces recommandations révisées, en particulier la recommandation n° 24 sur la transparence et les bénéficiaires effectifs des personnes morales, considérablement modifiée. Le régime actuellement en vigueur en Suisse – certaines entreprises, et certaines entreprises seulement, sont tenues d'inscrire leurs bénéficiaires effectifs dans un registre interne – ne satisfait plus à cette recommandation. Le Conseil fédéral a donc annoncé en octobre 2022 la mise en chantier d'un projet de loi visant à adapter le droit suisse aux nouvelles normes internationales. La priorité de ce projet devrait être la création d'un registre officiel central des bénéficiaires effectifs des personnes morales.

Dans ce rapport, Transparency Suisse montre pourquoi la mise sur pied de ce registre est une nécessité impérieuse et présente les principaux paramètres dont il faut tenir compte pour définir ses modalités concrètes afin qu'il contribue de la meilleure manière possible à la prévention et à la lutte contre des actes criminels tels que la corruption et le blanchiment d'argent. Ces considérations sont précédées par une analyse approfondie du régime légal en vigueur en Suisse ainsi que des recommandations applicables du GAFI et des solutions légales adoptées par l'Union européenne et certains pays voisins de la Suisse (Allemagne, Autriche et Liechtenstein). Cette comparaison internationale ne figure que dans le rapport original en allemand.

Il ressort de l'analyse que le régime légal en vigueur en Suisse en matière de transparence des données sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales présente de nombreuses lacunes, qu'on l'examine à la lumière de l'efficacité de la prévention et de la lutte contre le blanchiment d'argent et les infractions préalables à ce délit ou qu'on le compare aux normes du GAFI et aux solutions légales adoptées par les pays voisins examinés. Ces pays disposent déjà de registres performants des bénéficiaires effectifs des personnes morales ainsi que des trusts et des constructions juridiques similaires. L'absence d'un registre de ce genre rend la Suisse vulnérable au blanchiment d'argent et à des infractions préalables à ce délit.

Les revendications principales découlant de l'analyse sont les suivantes:

- 1. Création d'un registre officiel central des bénéficiaires effectifs:** il faudrait créer un registre officiel central des bénéficiaires effectifs. C'est sous cette forme, et pas par le biais d'un mécanisme alternatif, qu'il faudrait mettre en œuvre les recommandations du GAFI en la matière. Le registre officiel ne devrait toutefois pas bénéficier de la protection de la bonne foi: il ne délie pas les intermédiaires financiers et les négociants des devoirs de diligence que leur impose la loi sur le blanchiment d'argent (LBA).
- 2. Champ d'application élargi de l'obligation d'inscription des bénéficiaires effectifs:** l'obligation d'inscrire les bénéficiaires effectifs dans le registre devrait concerner la totalité des personnes morales et constructions juridiques à risque. Elle devrait englober, outre toutes les personnes morales de droit privé, les sociétés de domicile de toute sorte, les placements collectifs de capitaux ainsi que les entités juridiques étrangères ayant des rapports étroits avec la Suisse, y compris les trusts et les constructions juridiques similaires.

3. **Pertinence de l'identification des bénéficiaires effectifs:** la définition des bénéficiaires effectifs devrait s'aligner sur les dispositions en vigueur de la LBA. Il faudrait aussi mettre en place un mécanisme fiable garantissant l'inscription des bénéficiaires effectifs dans le registre prévu à cet effet et réduisant autant que possible les failles permettant de contourner la loi. Les dispositions en vigueur du code des obligations applicables aux registres internes sont insuffisantes.
4. **Approche pluridimensionnelle pour garantir la qualité des données requise:** il faudrait adopter une approche pluridimensionnelle pour garantir que les données du registre sont complètes et correctes, approche qui comprendrait une obligation de contrôle par l'entité responsable de l'inscription, le signalement des incohérences («discrepancy reporting») ainsi que des contrôles officiels automatisés et «manuels».
5. **Droit d'accès des acteurs ayant un intérêt légitime:** l'accès aux informations figurant dans le registre devrait être garanti non seulement aux autorités et aux intermédiaires financiers, mais aussi aux personnes et organisations pouvant faire valoir un intérêt légitime à l'utilisation de ces données. Il s'agit en particulier des médias et des organisations non gouvernementales ainsi que des entreprises et autres organisations qui utilisent les données du registre pour s'assurer de l'intégrité de leurs partenaires commerciaux («third party due diligence»).

1. Introduction

1.1 Contexte

Nuisible à l'économie et à la société, la corruption reste malheureusement souvent cachée, notamment en raison de l'opacité entourant l'identité des bénéficiaires effectifs des personnes morales ainsi que des trusts et des constructions juridiques similaires. Les enquêtes menées sur des scandales internationaux de corruption montrent que les auteurs de ces actes ont recours, dans la grande majorité des cas, à des structures complexes faisant intervenir des personnes morales ainsi que des trusts ou des constructions juridiques similaires pour camoufler leur identité et l'origine illicite de leur patrimoine¹. En qualité de bénéficiaires effectifs², ils contrôlent ces structures et tirent profit de leurs valeurs patrimoniales, mais ne figurent pas comme propriétaires légaux. En l'absence d'un mécanisme permettant de recenser les bénéficiaires effectifs des personnes morales ainsi que des trusts et des constructions juridiques similaires et d'en garantir suffisamment la transparence, il est considérablement plus difficile d'identifier et de poursuivre pénalement des actes criminels relevant de la corruption et du blanchiment d'argent.

Pour cette raison, le Groupe d'action financière (GAFI), l'organe international de lutte contre le blanchiment d'argent³, exige dans ses recommandations⁴ que les États garantissent la transparence des données sur les bénéficiaires effectifs des entreprises et d'autres personnes morales ainsi que des constructions juridiques telles que les trusts. En mars 2022, le GAFI a révisé et renforcé sa recommandation n° 24 concernant la transparence et les personnes morales⁵. En mars 2023, il a ensuite publié un guide détaillé («Guidance») sur la mise en œuvre de cette recommandation⁶. La révision de la recommandation n° 25, qui porte sur la transparence et les bénéficiaires effectifs des constructions juridiques telles que les trusts, a été révisée en février 2023, mais le GAFI n'a pour l'instant pas publié de guide à ce sujet⁷.

La recommandation n° 24 révisée exige des États qu'ils recensent dans un registre officiel les bénéficiaires effectifs des personnes morales et qu'ils s'assurent que l'exactitude des données qui y sont enregistrées fait l'objet d'un contrôle. Les mécanismes alternatifs ne sont autorisés que s'ils donnent aux autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme un accès aussi rapide et efficace à des informations satisfaisantes, exactes et à jour. Le régime actuellement en vigueur en Suisse – seules quelques entreprises (les sociétés anonymes [SA] et les sociétés à responsabilité limitée [Sàrl], en particulier) doivent connaître l'identité de leurs principaux bénéficiaires directs, mais pas les autorités – ne satisfait en revanche plus à la recommandation.

Membre du GAFI, la Suisse a l'obligation de transposer les recommandations révisées. Le Conseil fédéral a donc annoncé en octobre 2022 la mise en chantier d'un projet de loi visant à adapter d'ici l'été 2023 le droit suisse aux nouvelles normes internationales. Ce projet vise en priorité la création d'un registre officiel central des bénéficiaires effectifs des personnes morales. Toutefois, le gouvernement n'envisage pas de rendre ce registre public, mais d'en permettre l'accès uniquement aux

¹ Voir par exemple Banque mondiale, *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About*, 2011, p. 2.

² En Suisse, les «bénéficiaires effectifs» sont souvent désignés du terme d'«ayants droits économiques». Le présent rapport s'en tient à la terminologie du GAFI, plus courante à l'échelon international.

³ GAFI, *Que faisons-nous?*

⁴ GAFI, *Recommandations du GAFI (mises à jour en février 2023)*.

⁵ *Communiqué du GAFI du 4 mars 2022*.

⁶ GAFI, *Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons*, 2023.

⁷ *Communiqué du GAFI du 24 février 2023*.

autorités compétentes et aux intermédiaires financiers soumis à la loi sur le blanchiment d'argent (LBA)⁸.

1.2 Délimitation de l'objet de l'étude et méthodologie

En publiant le présent rapport, Transparency Suisse entend apporter sa contribution à la démarche législative en cours. Ce rapport montre la nécessité impérieuse de créer un registre suisse des bénéficiaires effectifs et en présente les avantages. Il détaille aussi les principaux paramètres matériels visant à garantir que le registre apportera la meilleure contribution possible à la prévention et à la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.

Le rapport s'ouvre sur la présentation du régime légal en vigueur en Suisse (chap. 2) et se poursuit par l'explication des normes internationales (GAFI) ainsi que du droit de l'Union européenne (UE) et de trois pays choisis (Allemagne, Autriche et Liechtenstein) avec lesquels la Suisse est unie par des liens économiques étroits et qui ont déjà un registre performant des bénéficiaires effectifs (voir le chap. 3 de la version allemande du rapport). Pour des raisons de place, il n'a pas été possible de tenir compte d'autres pays, comme la France et le Royaume-Uni, qui satisfont également à ces deux critères. La France a ainsi créé un registre accessible au public, qui peut être consulté en ligne selon les entreprises ou selon les bénéficiaires effectifs⁹. Les entrées du registre restent accessibles au grand public après l'arrêt que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu à ce sujet (voir l'encadré au chap. 3.2 de la version allemande du rapport)¹⁰. Le Royaume-Uni dispose depuis 2016 déjà d'un registre des *People of Significant Control* (PSC), accessible au public, qui a permis aux médias et aux organisations non gouvernementales (ONG) d'apporter une contribution majeure à la révélation d'affaires de corruption et de blanchiment d'argent (voir chap. 5.4). Il en revoit actuellement les bases légales afin d'améliorer le contrôle officiel de l'exactitude des données enregistrées¹¹.

Le chapitre 4 présente une évaluation du régime légal en vigueur en Suisse et le chapitre 5 formule les principaux paramètres matériels à prendre en considération pour le registre officiel central. Le rapport se clôt sur cinq revendications concrètes.

Pour rédiger le présent rapport, deux méthodes ont été utilisées: d'une part, une analyse du droit en vigueur en Suisse et dans différents pays et, d'autre part, une analyse approfondie de la bibliographie et des documents disponibles (études et rapports, interventions parlementaires, bibliographie spécialisée, articles choisis, etc.). Transparency Suisse a aussi consulté les bonnes pratiques et les recommandations des organes internationaux, en premier lieu les publications du GAFI, ainsi que divers documents de Transparency International.

⁸ Voir le *communiqué de presse* du Conseil fédéral du 12 octobre 2022 ainsi que ses réponses du 10 mai 2023 à la question Weichelt (23.1014) et à l'interpellation Mazzone (23.3430).

⁹ Voir *Infogreffe*.

¹⁰ Voir à ce sujet le *communiqué de presse* du 19 janvier 2023 du ministère français de l'Économie.

¹¹ Voir à ce sujet le *mémento* du gouvernement britannique (date de la dernière consultation: 07.06.2023).

2. Régime légal en vigueur

Il est indispensable de pouvoir retracer l'origine des fonds jusqu'aux bénéficiaires effectifs si on entend mettre au jour des actes criminels tels que la corruption et le blanchiment d'argent. Or, la Suisse ne dispose pas d'une base de données centrale recueillant des informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales ou de trusts et de constructions juridiques similaires que les autorités suisses ou étrangères ou encore le public pourraient consulter. Certes, tant les autorités que le public peuvent consulter les données figurant dans les registres cantonaux du commerce, mais ces derniers ne contiennent pas d'indications sur les bénéficiaires effectifs.

2.1 Entreprises non cotées en bourse

En 2015, la Suisse a introduit des dispositions visant à garantir la transparence des données sur les bénéficiaires effectifs de certaines entreprises¹², complétées par d'autres prescriptions en 2019¹³. Depuis cette date, le code des obligations (CO)¹⁴ contraint notamment les SA non cotées en bourse et les Sàrl à tenir une liste des bénéficiaires effectifs que lui annoncent les actionnaires ou les associés. Ces listes doivent être tenues de manière à ce qu'il soit possible d'y accéder en tout temps en Suisse (art. 697l, al. 1 et 4 et art. 790a, al. 5 CO).

Toutefois, la loi ne précise pas qui peut avoir accès aux listes internes des entreprises, ni à quelles conditions, car le législateur n'y a pas ajouté de disposition permettant aux pouvoirs publics et aux intermédiaires financiers de consulter ces listes, dans la mesure où l'accomplissement de leurs tâches le requiert. Les autorités peuvent néanmoins avoir accès à ces listes si, dans un cas concret, l'accès est autorisé par des dispositions applicables du droit de la procédure pénale par exemple¹⁵ ou lorsque cet accès pourrait avoir de l'importance pour déterminer l'assujettissement ou les bases de calcul de l'impôt¹⁶.

Les informations figurant dans les registres internes proviennent des annonces faites par les actionnaires ou les associés des entreprises en question. Ainsi, quiconque acquiert, seul ou de concert avec un tiers, des actions ou des parts d'une SA dont les droits de participation ne sont pas cotés en bourse ou d'une Sàrl et dont la participation, à la suite de cette opération, atteint ou dépasse le seuil de 25% du capital-actions, du capital social ou des droits de vote est tenu d'annoncer à la société les bénéficiaires effectifs des actions ou des parts (art. 697j, al. 1 et art. 790a, al. 1 CO).

En revanche, la loi n'oblige pas les entreprises à vérifier l'exactitude des faits annoncés, ce qui accroît le risque d'être en présence de données erronées. Contrairement aux listes des associés d'une coopérative régies par l'art. 837, al. 1 CO, dont l'organe de révision ou un réviseur externe agréé doit s'assurer qu'elles sont tenues à jour correctement (art. 907 CO), le CO ne prévoit aucun contrôle externe des listes des bénéficiaires effectifs des SA et des Sàrl.

¹² *Loi fédérale du 12 décembre 2014 sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière («loi GAFI»).*

¹³ *Loi fédérale du 21 juin 2019 sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales («loi Forum mondial»).*

¹⁴ *Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations) (CO).*

¹⁵ *Voir Rapport explicatif du 27 février 2013 destiné à la consultation: Mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012, p. 39.*

¹⁶ *Voir Rapport du Conseil fédéral du 3 décembre 2021 en réponse au postulat 19.3634: Mise en œuvre de la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, p. 12.*

Par ailleurs, le législateur ne s'est pas soucié de définir de manière précise la notion de bénéficiaire effectif dans le CO¹⁷ et a supprimé, lors de l'examen parlementaire, un renvoi à la LBA¹⁸ qui figurait à l'art. 697j CO. La doctrine juridique qualifie dès lors d'«imprécises, confuses et équivoques» les dispositions du droit des sociétés concernant la transparence des données sur les bénéficiaires effectifs¹⁹. La question de savoir qui il faut annoncer en tant que bénéficiaires effectifs en vertu des art. 697j et 790a CO fait l'objet d'une controverse. Il ne s'agit pas dans tous les cas des mêmes personnes que celles que les intermédiaires financiers doivent identifier en tant que bénéficiaires effectifs au sens de la LBA.

En dernier lieu, les dispositions du CO visant la transparence des données sur les bénéficiaires effectifs s'appliquent uniquement aux SA non cotées en bourse (y compris les SICAF²⁰), aux SICAV²¹ et aux Sàrl²². D'autres personnes morales (comme les fondations) et les sociétés de personnes ne sont pas tenues de recenser leurs bénéficiaires effectifs dans un registre²³. Il en va de même des entreprises dont le siège est à l'étranger, même si elles ont des rapports étroits avec la Suisse. Ainsi, les entités juridiques dont le siège principal se trouve à l'étranger et l'administration effective en Suisse doivent tenir une liste de leurs détenteurs au lieu de leur administration effective (art. 22i^{bis} LAAF²⁴), mais on entend par là les propriétaires légaux, et non les bénéficiaires effectifs²⁵. Il s'agit en outre d'une simple prescription d'ordre, pour l'inobservation de laquelle aucune sanction n'est prévue.

2.2 Entreprises cotées en bourse

La transparence des données sur les bénéficiaires effectifs des sociétés cotées en bourse est garantie grâce aux obligations de déclarer inscrites aux art. 120 ss LIMF²⁶. De la sorte, quiconque, directement, indirectement ou de concert avec des tiers, possède un pourcentage déterminé des droits de vote d'une société doit le déclarer à la société et aux bourses auprès desquelles les titres de participation sont cotés. Cette obligation prend effet à partir d'un seuil de 3 % des droits de vote et incombe, en vertu de l'art. 10 OIMF-FINMA²⁷, aux bénéficiaires effectifs des titres de participation. Est considérée comme bénéficiaire effectif la personne qui contrôle les droits de vote découlant d'une participa-

¹⁷ Le CO oblige l'actionnaire ou l'associé de certaines sociétés à annoncer en tant que bénéficiaire effectif la personne «pour le compte de laquelle il agit en dernier lieu» (art. 697j et 790a CO), mais ne définit pas ce qu'il faut entendre par «agir en dernier lieu».

¹⁸ *Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (loi sur le blanchiment d'argent, LBA)*.

¹⁹ Voir Vischer et Galli, *Wer ist die wirtschaftlich berechnete Person gemäss Art. 697j OR?*, SJZ/RSJ 112 (2016), n° 21, p. 481-492.

²⁰ En vertu de l'art. 110, al. 1 de la *loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (loi sur les placements collectifs, LPCC)*, les sociétés d'investissement à capital fixe (SICAF) sont des sociétés anonymes dont le but unique est le placement collectif. Étant donné que la LPCC ne contient aucune disposition sur la transparence à garantir en matière de bénéficiaires effectifs, ce sont les dispositions du code des obligations sur la société anonyme qui s'appliquent en vertu de l'art. 112 LPCC.

²¹ Les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) régies par l'art. 36 LPCC ne sont certes pas des sociétés anonymes au sens du CO, mais sont obligées de tenir un registre des bénéficiaires effectifs des actionnaires entrepreneurs en vertu de l'art. 697i CO (art. 46, al. 3 LPCC). Les actionnaires entrepreneurs dont les actions ne sont pas cotées en bourse sont soumis à l'obligation d'annoncer prévue à l'art. 697j CO (art. 46a, al. 1 LPCC).

²² Les coopératives doivent tenir une liste de leurs associés (art. 837, al. 1 CO).

²³ Les associations tenues de s'inscrire au registre du commerce doivent tenir une liste de leurs membres en vertu de l'art. 61a, al. 1 et 2 CC (*Code civil suisse du 10 décembre 1907*).

²⁴ *Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur l'assistance administrative internationale en matière fiscale (loi sur l'assistance administrative fiscale, LAAF)*.

²⁵ *Message du 21 novembre 2018 sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales émises dans le rapport de phase 2 de la Suisse*, p. 331.

²⁶ *Loi fédérale du 19 juin 2015 sur les infrastructures des marchés financiers et le comportement sur le marché en matière de négociation de valeurs mobilières et de dérivés (loi sur l'infrastructure des marchés financiers, LIMF)*.

²⁷ *Ordonnance du 3 décembre 2015 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur les infrastructures des marchés financiers et le comportement sur le marché en matière de négociation de valeurs mobilières et de dérivés (ordonnance de la FINMA sur l'infrastructure des marchés financiers, OIMF-FINMA)*.

tion et qui supporte le risque économique de la participation. Si les droits de vote ne sont pas directement ou indirectement exercés par le bénéficiaire effectif, est également soumis à l'obligation de déclarer quiconque peut les exercer librement (art. 10, al. 1 et 2 OIMF-FINMA).

2.3 Clients d'intermédiaires financiers

La loi sur le blanchiment d'argent oblige les intermédiaires financiers à identifier le bénéficiaire effectif de leurs cocontractants et à vérifier son identité (art. 4 LBA), avec la diligence requise par les circonstances. Sont réputées bénéficiaires effectifs d'une personne morale exerçant une activité opérationnelle les personnes physiques qui, en dernier lieu, contrôlent la personne morale, du fait qu'elles détiennent directement ou indirectement, seules ou de concert avec un tiers, une participation d'au moins 25 % du capital ou des voix ou qu'elles la contrôlent d'une autre manière (art. 2a, al. 3 LBA)²⁸.

Le champ d'application de la loi comprend par ailleurs certaines activités réalisées par des «entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)», telles que des prestataires de services aux sociétés et trusts, des fiduciaires, des avocats et des notaires. S'ils sont considérés comme des intermédiaires financiers (art. 2, al. 3 LBA), ils doivent aussi établir l'identité des bénéficiaires effectifs de leurs clients.

Pour garantir l'accès aux informations, les intermédiaires financiers doivent conserver les documents requis de manière à pouvoir satisfaire, dans un délai raisonnable, aux éventuelles demandes d'informations ou de séquestre présentées par les autorités de poursuite pénale (art. 7, al. 2 LBA). En outre, le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) a le droit de demander d'autres informations et documents en lien avec une communication de soupçon de blanchiment d'argent (art. 11a, al. 1-2^{bis} LBA). Il peut échanger des informations avec d'autres autorités, pour autant qu'elles soient utilisées en relation avec la lutte contre le blanchiment d'argent, les infractions préliminaires au blanchiment d'argent, la criminalité organisée ou le financement du terrorisme (art. 29, al. 2 et 2^{bis} LBA). L'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA, la Commission fédérale des maisons de jeux (CFMJ), l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution, le Bureau central du contrôle des métaux précieux et le MROS peuvent échanger tous les renseignements nécessaires à l'application de la loi (art. 29, al. 1 LBA).

3. Normes internationales et application dans d'autres pays

(Chapitre disponible dans le rapport complet en allemand)

²⁸ Il n'y a pas de définition légale des bénéficiaires effectifs pour les autres cas de figure, en particulier pour les sociétés n'exerçant pas d'activité exploitée en la forme commerciale ou sociétés de domicile (au sens de l'art. 6, al. 2 OBA ou de l'art. 2, let. a OBA-FINMA). Voir Meyer, Patrick K. et Ryhner, Samuel, Basler Kommentar: Geldwäschereigesetz, art. 4, 2021, ch. 10.

4. Évaluation du régime légal en vigueur

Les considérations qui précèdent montrent que les dispositions du droit suisse actuellement en vigueur concernant la transparence des données sur les bénéficiaires effectifs présentent de nombreuses lacunes, qu'on les examine à la lumière de l'efficacité de la prévention et de la lutte contre le blanchiment d'argent et les infractions préalables à ce délit ou qu'on les compare au régime de l'UE, au droit de certains de nos voisins importants et aux normes du GAFI, que la Suisse s'est engagée à transposer dans son droit interne. L'opacité qui entoure l'identité des bénéficiaires effectifs rend la Suisse vulnérable à l'utilisation abusive de sociétés et de constructions juridiques par des personnes procédant à des opérations de blanchiment d'argent et commettant des infractions préalables à ce délit.

4.1 Principales lacunes

Champ d'application trop étroit: le champ d'application actuel de la norme obligeant certaines sociétés à inscrire leurs principaux bénéficiaires effectifs dans une liste interne pouvant être consultée en tout temps (les SA et les Sàrl, principalement) est défini de façon trop étroite. Ne s'appuyant pas sur une analyse systématique des risques, il laisse de côté diverses entités juridiques à risque. Ainsi, le premier Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse²⁹ est paru six mois après l'adoption en décembre 2014 par les Chambres fédérales de la réglementation en vigueur, et il a fallu attendre l'année 2017 pour que le Groupe de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF) publie des analyses sectorielles sur les risques liés aux organisations à but non lucratif³⁰ et aux personnes morales³¹. Ces analyses montrent que des risques considérables en matière de blanchiment d'argent sont aussi liés à des personnes morales et à des constructions juridiques n'ayant actuellement pas d'obligation de tenir une liste interne des bénéficiaires effectifs, en particulier les succursales de sociétés étrangères et les sociétés de domicile (y compris les trusts).

Ambiguïté de la définition du bénéficiaire effectif et insuffisance des critères permettant d'en établir l'identité: la définition du bénéficiaire effectif et les critères servant à en établir l'identité figurant dans le CO sont flous et s'écartent des prescriptions en la matière ressortissant de la LBA (voir chap. 2). Cet état de fait engendre des incertitudes pour les entreprises concernées devant appliquer les dispositions légales et augmente le risque que les registres internes de bénéficiaires effectifs ne soient pas tenus dans les règles de l'art³².

²⁹ GCBF, *Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse*, juin 2015.

³⁰ GCBF, *Blanchiment d'argent et financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif*, juin 2017.

³¹ GCBF, *National Risk Assessment (NRA): Risque de blanchiment d'argent associé aux personnes morales*, novembre 2017.

³² Voir *Rapport du Conseil fédéral du 3 décembre 2021 en réponse au postulat 19.3634: Mise en œuvre de la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales*, p. 11 et 19: une enquête auprès d'associations économiques et de branches a montré que le respect des dispositions légales ne pose en principe aucun problème pour les grandes entreprises, alors que, pour les petites sociétés, des obstacles juridiques et pratiques rendent difficile une mise en œuvre uniforme et efficace des dispositions. Plusieurs sociétés rapportent ainsi des difficultés pour identifier les bénéficiaires effectifs, notamment en raison des approches divergentes sur ce point entre le code des obligations et la loi sur le blanchiment d'argent.

Un problème particulier provient du fait que, en vertu du CO, seuls les actionnaires ou les associés acquérant au moins 25% des actions ou des parts d'une société suisse doivent annoncer à celle-ci l'identité des bénéficiaires effectifs de leur participation. Comme le fait aussi observer le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales dans son dernier rapport d'examen consacré à la Suisse, le résultat de ce processus d'identification ne conduit pas dans tous les cas à l'identification des bénéficiaires effectifs, surtout dans le cas de participations indirectes³³. Ainsi, si deux détenteurs de participation possèdent chacun une participation de 20% pour le compte de la même personne physique, celle-ci ne figurera pas comme bénéficiaire effectif dans le registre de la société, même si elle contrôle au total 40% des parts (si c'était la LBA qui s'appliquait, un intermédiaire financier serait tenu de l'identifier comme bénéficiaire effectif). En outre, les dispositions du CO peuvent aisément être contournées, notamment en fractionnant la détention des parts (le bénéficiaire effectif fait appel à plusieurs actionnaires dont les parts, considérées isolément, sont inférieures au seuil déclenchant l'obligation d'annonce, mais supérieures à ce seuil lorsqu'elles sont additionnées).

Mécanisme déficient de garantie de la qualité des données: tout aussi problématique est l'absence de mécanisme indépendant de vérification des entrées dans les registres internes des bénéficiaires effectifs. Contrairement au droit liechtensteinois ou autrichien par exemple, le droit suisse des sociétés n'oblige pas les entreprises et autres entités juridiques à vérifier de façon appropriée l'identité des bénéficiaires effectifs qu'elles doivent inscrire dans leurs registres (voir chap. 3). En outre, il n'y a pas de mécanisme de contrôle officiel qui garantirait la qualité des données recueillies. La loi ne prévoit même pas que les pouvoirs publics doivent contrôler si les sociétés censées tenir un registre de leurs bénéficiaires effectifs le font vraiment³⁴. Rien ne permet donc d'exclure que les registres internes contiennent des données erronées ou, dans certains cas, n'existent simplement pas.

Dispositif d'accès pour les autorités lent et inefficace: le régime légal actuellement en vigueur présente une autre insuffisance majeure: contrairement aux exigences des recommandations du GAFI, il ne permet pas aux autorités d'avoir rapidement et facilement accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs. Certes, les autorités de poursuite pénale peuvent, à certaines conditions, avoir accès aux listes internes prescrites, mais l'efficacité de ce mécanisme n'a pour l'instant pas été systématiquement étudiée. Quoi qu'il en soit, ce mécanisme est très complexe et lourd. Manifestement, les listes internes ne permettent pas d'avoir l'accès direct et immédiat aux informations que garantit un registre officiel central.

Ce constat vaut également pour l'accès aux informations concernant les bénéficiaires effectifs que doivent collecter et conserver les intermédiaires financiers en vertu de la LBA. Dans ce cas également, l'accès est laborieux et fait perdre du temps inutilement. En outre, ce mécanisme ne s'applique que lorsque l'entité juridique en question dispose en Suisse d'une relation d'affaires avec un intermédiaire financier.

Définition trop stricte du droit d'accès: l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs est généralement refusé aux acteurs non gouvernementaux, même lorsque ces derniers ont pour vocation de prévenir et de lutter contre le blanchiment d'argent et les infractions préalables à ce délit. Dès lors, ils ne peuvent consulter ni les listes internes des entreprises ni les informations conservées par les intermédiaires financiers. Cet obstacle complique singulièrement les recherches que des journalistes et des ONG pourraient réaliser pour mettre au jour des cas de corruption et de blanchiment d'argent encore occultes (voir chap. suivant). Il entrave aussi les efforts des entreprises et d'autres organisations voulant réaliser un examen de l'intégrité de leurs partenaires commerciaux («third-party due diligence») afin de réduire les risques de corruption (voir chap. suivant).

³³ Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, *Rapport d'examen par les pairs sur l'échange de renseignements sur demande: Suisse, 2020 (Deuxième cycle)*, 2020, para. 74.

³⁴ Voir Contrôle fédéral des finances, *Lutte contre la criminalité économique. Rapport de synthèse des audits du Contrôle fédéral des finances*, 23 juin 2022, p. 18.

En considérant tous ces éléments, on peut conclure que la transparence des données sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques telles que les trusts est insuffisamment garantie en Suisse:

- un grand nombre de personnes morales et constructions juridiques ne sont pas obligées par la loi d'établir l'identité de leurs bénéficiaires effectifs;
- dans les cas où des informations sur les bénéficiaires effectifs doivent être recueillies, elles figurent uniquement dans une liste interne et non pas dans un registre officiel central;
- la loi ne prévoit pas d'obligations de vérification ni de mécanismes de contrôle de la part des autorités afin de garantir l'application correcte des dispositions légales et la qualité voulue des données;
- réservé aux autorités, le droit d'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs est défini de façon trop stricte; il est en outre laborieux et prend trop de temps.

4.2 Conséquences des lacunes

Entraves inutiles aux enquêtes administratives et aux poursuites pénales: les informations relatives aux bénéficiaires effectifs sont essentielles à la découverte d'actes de blanchiment d'argent, d'infractions préalables à ces actes et d'autres agissements criminels, ainsi qu'aux enquêtes et aux poursuites pénales les concernant. C'est pour cette raison que les autorités de poursuite pénale consultent régulièrement ces données dans les pays où des registres officiels garantissent un accès direct et rapide à ces informations. Au Royaume-Uni, le ministère de l'Économie, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle (BEIS) a effectué en 2019 un contrôle du registre des *People of Significant Control* qui a montré que toutes les autorités de poursuite pénale interrogées utilisaient ce registre pour mener leurs enquêtes, la plupart d'entre elles le consultant chaque semaine³⁵.

En Suisse, en revanche, l'absence d'un tel registre complique les enquêtes et ralentit inutilement les procédures pénales, déjà souvent complexes et laborieuses dans les cas de blanchiment d'argent et d'infractions préalables à ce délit. En outre, le champ d'application limité des dispositions du CO en matière de transparence a pour effet que certaines entités juridiques à risque ne disposent même pas, dans certaines circonstances, d'informations sur leurs bénéficiaires effectifs, ce qui rend bien évidemment les poursuites pénales encore plus difficiles.

Entraves inutiles à la coopération internationale dans ce domaine: l'absence d'un registre suisse des bénéficiaires effectifs est aussi un obstacle aux enquêtes pénales internationales. L'expérience montre en effet que, dans les pays qui disposent de registres centraux et accessibles au public, des autorités étrangères en font aussi usage pour obtenir des informations sur des bénéficiaires effectifs sans devoir déposer de laborieuses demandes de coopération³⁶. Dans le cas de la Suisse, en revanche, les autorités étrangères doivent encore faire appel aux procédures d'entraide judiciaire internationale, des procédures qui présupposent une présomption d'infraction et peuvent être très longues et ardues, d'autant plus que les autorités suisses ne peuvent pas avoir accès directement et rapidement aux informations requises. Si l'entraide judiciaire internationale fournie par la Suisse est saluée à l'étranger pour sa qualité, les experts la classent néanmoins parmi les plus lentes d'Europe³⁷.

Limitation de l'efficacité de l'analyse stratégique des risques et du dispositif de lutte contre les actes de blanchiment d'argent et les infractions préalables à ces actes: l'une des principales utilités d'un registre central des bénéficiaires effectifs est de fournir aux autorités les éléments nécessaires à une analyse stratégique des risques. Au Danemark par exemple, les autorités compétentes

³⁵ Voir Castro Orduna, Maria Constanza et Fraiha Granjo, Adriana, *The uses and impact of beneficial ownership information*, U4 Helpdesk Answer, 25.03.2023.

³⁶ Idem.

³⁷ Voir Contrôle fédéral des finances, *Lutte contre la criminalité économique: Rapport de synthèse des audits du Contrôle fédéral des finances*, 23 juin 2022, p. 20 ss.; voir également l'entretien avec Yves Bertossa: *Le législateur ne nous donne pas suffisamment d'outils pour être efficaces contre la corruption*, Public Eye, 14 septembre 2021.

utilisent ce registre pour, sur la base d'analyses informatisées, réaliser des évaluations des risques et des tendances, qu'elles échangent ensuite avec d'autres acteurs et autorités. Les résultats alimentent des analyses des risques à l'échelon national, afin d'améliorer également les mesures de lutte contre le blanchiment³⁸. À l'inverse, l'absence d'un tel registre central en Suisse est un obstacle à l'élaboration d'analyses stratégiques des risques et, par conséquent, à l'élaboration de mesures de prévention et de lutte. Il est ainsi probable que de nouveaux risques, que des analyses systématiques des données contenues dans un registre officiel central permettraient de dégager, passent inaperçus et ne soient pas pris en compte.

Détection insuffisante par les autorités des actes de blanchiment d'argent et des infractions préalables à ces actes: dans certains pays, les autorités compétentes exploitent les données des registres des bénéficiaires effectifs non seulement pour effectuer des analyses stratégiques, mais aussi, à l'échelon opérationnel, pour rechercher des soupçons concrets d'actes de blanchiment d'argent et d'infractions préalables à ces actes, grâce à des analyses informatisées. Au Danemark, la Financial Intelligence Unit (FIU), le service central d'enquête sur les transactions financières, a conçu un système faisant appel à diverses bases de données et à plusieurs outils informatiques pour modéliser des communications en matière de blanchiment d'argent³⁹. En Suisse, cependant, l'absence d'un registre central des bénéficiaires effectifs prive les autorités d'un outil important qui leur permettrait de détecter en amont des cas de blanchiment d'argent et d'infractions préalables à ces cas (ou encore les avoirs de personnes sanctionnées, voir ci-dessous).

L'absence d'un tel registre est l'une des raisons pour lesquelles la Suisse peine à mettre au jour des cas de corruption et de blanchiment d'argent. Des acteurs suisses continuent la plupart du temps d'être impliqués dans les grands scandales internationaux de corruption ou de blanchiment d'argent, mais les enquêtes pénales sont généralement lancées à la suite de demandes d'entraide judiciaire internationale ou de soupçons communiqués au MROS par les banques plutôt qu'à l'initiative des autorités suisses⁴⁰. Trop souvent, comme le montre l'expérience, les banques ne communiquent leurs soupçons qu'en réaction aux dénonciations d'affaires de corruption et de blanchiment d'argent effectuées par des ONG et des médias étrangers⁴¹. Il est probable qu'actuellement un grand nombre de cas de corruption et de blanchiment d'argent se produisant en Suisse ou ayant un lien avec la Suisse, qui pourraient être découverts si les autorités analysaient les données d'un registre des bénéficiaires effectifs, restent dans l'ombre.

Insuffisances des moyens offerts aux médias et aux ONG pour détecter des actes de blanchiment d'argent et les infractions préalables à ces actes: dans ces circonstances, il est d'autant plus inquiétant que l'accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs soit refusé en Suisse aux journalistes, aux ONG et aux autres acteurs de la société civile. Dans les pays où ces acteurs ont accès au registre renfermant ce genre d'informations, les médias et les ONG sont régulièrement à l'origine de la découverte de cas potentiels de corruption et de blanchiment d'argent. Leurs investigations mettent en effet au jour des infractions qui font ensuite l'objet d'une enquête par les autorités de poursuite pénale (voir chap. 5). En Suisse, l'opacité entourant les bénéficiaires effectifs entrave considérablement ce genre d'investigations, limitant la contribution que les ONG et médias suisses peuvent apporter à la prévention et à la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent et augmentant le pourcentage d'infractions non détectées.

Entrave aux mesures de conformité des entreprises: actuellement, les entreprises suisses ont certes l'obligation de tenir une liste de leurs bénéficiaires effectifs, du moins si la loi les y contraint en fonction de leur forme juridique, mais elles n'ont pas accès aux listes des autres entreprises. Elles se voient ainsi limitées dans l'application de mesures contre la corruption, en particulier la réalisation d'examins de l'intégrité de leurs partenaires commerciaux («third-party due diligence»). Certes, elles peuvent demander à leurs agents, fournisseurs, clients et autres partenaires des informations sur

³⁸ Voir Castro Orduna et Fraiha Granjo, op. cit.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Voir OCDE, *Rapport de phase 4 sur la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption: Suisse*, 2018, p. 14; et *Rapport annuel du MROS 2021*, p. 18.

⁴¹ Voir l'entretien avec Yves Bertossa, op. cit.

leurs bénéficiaires effectifs et mener des enquêtes sur l'intégrité de ces personnes, mais elles ne disposent, pour valider les indications fournies par leurs partenaires, que de listes acquises auprès d'un fournisseur que ces entreprises, surtout les petites et moyennes entreprises (PME), jugent parfois trop coûteuses. Autant dire que leur risque de se voir impliquées sans le vouloir dans des actes corruptifs ou de contribuer au blanchiment d'argent s'accroît étant donné qu'elles n'ont pas pu réaliser un examen suffisamment minutieux de leurs relations d'affaires.

Entrave à la mise en œuvre de sanctions économiques et financières: signalons pour terminer que l'absence d'un registre des bénéficiaires effectifs fait obstacle à la mise en œuvre des sanctions économiques et financières, en particulier dans le cadre des sanctions actuellement adoptées contre la Russie, dont l'exécution est jugée insuffisante par de nombreux acteurs. L'opacité entourant les bénéficiaires effectifs des personnes morales ainsi que des trusts et des constructions juridiques similaires complique la tâche des autorités chargées d'exécuter les sanctions, surtout lorsqu'il s'agit de grandes entreprises et de structures complexes. Elle est notamment jugée très problématique par des responsables cantonaux, dans l'optique de l'application systématique et sans faille des sanctions⁴², et occasionne de grandes difficultés aussi aux entreprises suisses qui doivent respecter le régime de sanctions.

En considérant tous ces éléments, on peut conclure que l'opacité entourant en Suisse les bénéficiaires effectifs d'entités juridiques à risque porte atteinte à la prévention et à la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent et accentue le risque de voir des criminels abuser de la Suisse en tant que place financière et site économique pour leurs agissements. Elle facilite considérablement la tâche de ces criminels qui blanchissent leurs avoirs d'origine illicite en Suisse ou à l'aide d'acteurs suisses⁴³. L'absence d'un registre central des bénéficiaires effectifs en Suisse, l'un des derniers pays européens à ne pas en disposer, compromet l'intégrité de la place financière et du site économique suisse et porte atteinte à l'image de la Suisse.

4.3 Évaluation des organes internationaux

GAFI: tant lors de sa dernière évaluation exhaustive de la Suisse (2016)⁴⁴ que dans son rapport de suivi le plus récent (2020)⁴⁵, le GAFI a jugé que les mesures prises par la Suisse n'étaient que partiellement conformes («partially compliant») à plusieurs de ses recommandations. Cet organe pointe en particulier du doigt le champ d'application trop étroit de la LBA. Il a certes qualifié jusqu'ici de «en grande partie conforme» («largely compliant») la mise en œuvre de la recommandation n° 24 concernant la transparence et les bénéficiaires effectifs des personnes morales, mais ce jugement se rapporte à la teneur de la recommandation avant sa révision. Si on prenait comme base la teneur actuelle de la recommandation, la Suisse recevrait une note insatisfaisante.

Forum mondial: dans son dernier rapport d'examen, le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales rattaché à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) qualifiait déjà la Suisse de seulement «partiellement conforme» («partially compliant») à la rubrique des «Renseignements relatifs à l'identité et à la propriété»⁴⁶. Il lui recommande en conséquence de s'assurer que, dans tous les cas, les registres de bénéficiaires effectifs contiennent des informations précises et à jour.

⁴² Tages Anzeiger, «Vielleicht kam das etwas missverständlich rüber», 20.05.2022.

⁴³ Comme l'a constaté le GCBF dans son dernier rapport national sur les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, notre pays continue à présenter un risque important de blanchiment d'argent, qui n'a pas fondamentalement évolué depuis l'analyse antérieure qui date de 2015 (voir GCBF, *Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse*, octobre 2021, p. 54).

⁴⁴ GAFI, *Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme: Suisse, Rapport d'évaluation mutuelle*, décembre 2016.

⁴⁵ GAFI, *Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme: Suisse, 3^e Rapport de suivi renforcé & réévaluation de notations de conformité technique*, janvier 2020.

⁴⁶ Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, *Rapport d'examen par les pairs sur l'échange de renseignements sur demande: Suisse, 2020 (Deuxième cycle)*, 2020.

5. Paramètres garantissant l'efficacité d'un registre suisse

Les chantiers de la Suisse sont vastes en ce qui concerne la transparence des données sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales et d'autres constructions juridiques, comme les trusts. Il est d'autant plus urgent de s'y atteler que la Suisse est l'une des premières places financières internationales et un site économique important pour les entreprises transnationales. Elle porte en conséquence une lourde responsabilité dans l'intégrité des relations économiques internationales et devrait mettre rapidement en place un cadre de transparence aussi efficace que possible pour les bénéficiaires effectifs. Elle devrait ainsi, au minimum, mettre en œuvre sans les revoir à la baisse les normes minimales internationales telles qu'elles ressortent des recommandations n° 24 et 25 du GAFI. Néanmoins, sur des aspects essentiels, et notamment les modalités du droit d'accès, elle devrait s'inspirer de dispositions allant plus loin, comme celles de l'UE et de ses membres (voir chap. 3 de la version allemande du rapport).

Registre officiel central: la mise en œuvre des recommandations revues du GAFI devrait se matérialiser par la création d'un registre officiel central des bénéficiaires effectifs, et non d'un éventuel mécanisme alternatif. Si le GAFI admet certes en principe d'autres instruments, les registres officiels centraux constituent cependant de fait la norme internationale. Ces registres, qui sont déjà une réalité ou en préparation dans de nombreux pays (voir la carte dans la version originale du rapport en allemand), ont apporté la preuve de leur efficacité pour prévenir et lutter contre les actes de blanchiment d'argent et les infractions préalables à ces actes. Si la Suisse empruntait une autre voie, elle pourrait susciter l'incompréhension à l'échelon international, à juste titre, et elle ne satisferait peut-être même pas à la norme du GAFI en fonction des modalités concrètes choisies.

... sur la base des bonnes pratiques internationales: la Suisse a donc tout avantage à emboîter le plus rapidement possible le pas aux autres pays et à tirer parti des expériences que ces derniers ont déjà faites avec leurs registres, dont chacun présente des modalités différentes. Comme le fait observer par exemple la Banque mondiale, la question qui se pose actuellement en politique internationale n'est pas de savoir s'il faut un registre des bénéficiaires effectifs, mais de savoir comment le concevoir⁴⁷. Les considérations qui suivent montrent les règles essentielles à adopter pour que le registre suisse puisse déployer l'effet voulu en matière de prévention et de lutte contre les actes de blanchiment d'argent et les infractions préalables à ces actes, en particulier la corruption.

5.1 Obligation d'inscription élargie des bénéficiaires effectifs

L'obligation d'inscrire les bénéficiaires effectifs dans le registre officiel devrait être suffisamment exhaustive et porter donc sur toutes les personnes morales et constructions juridiques à risque. Si on exonérait certaines entités juridiques de cette obligation, il serait à craindre que des criminels puissent, pour dissimuler leur identité et leurs actes illicites, transférer leurs avoirs de personnes morales et constructions juridiques soumises au régime d'inscription à d'autres formes juridiques. En outre, la Suisse ne serait pas au niveau des autres pays, de sorte qu'elle resterait attrayante pour le blanchiment d'argent. Dès lors, l'inscription au registre devrait être obligatoire pour les entités juridiques suivantes:

⁴⁷ Banque mondiale, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, 2020, chap. 9: Beneficial Ownership Transparency, p. 256.

Personnes morales de droit privé: en Allemagne, en Autriche et au Liechtenstein, toutes les personnes morales de droit privé nationales, y compris les associations et fondations inscrites au registre du commerce ainsi que les sociétés de personnes et, quelle que soit leur forme juridique, les patrimoines organisés sont tenus de recenser les bénéficiaires effectifs dans le registre ad hoc (voir chap. 3 de la version allemande du rapport). Pour éviter que la loi soit contournée, il faudrait que, en Suisse, les bénéficiaires effectifs de toutes les personnes morales de droit privé soient obligatoirement inscrits dans le registre officiel central. De la sorte, cette obligation s'étendrait non seulement aux SA (cotées ou non, y compris les SICAF) et aux Sàrl, mais aussi aux fondations et associations inscrites au registre du commerce.

Sociétés de domicile de toute sorte: pour que la prévention et la lutte contre les actes de blanchiment d'argent et les infractions préalables à ces actes soient efficaces, il est en outre important que les bénéficiaires effectifs des sociétés de domicile de toute sorte soient inscrits au registre officiel central. Sont considérés comme des sociétés de domicile (aussi connues sous le nom de sociétés boîte aux lettres ou de sociétés offshore) les personnes morales, sociétés, établissements, fondations, trusts, entreprises fiduciaires et structures semblables, qui n'exercent pas une activité de commerce ou de fabrication, ou une autre activité exploitée en la forme commerciale (art. 6, al. 2 Ordonnance sur le blanchiment d'argent, OBA). Quelle que soit leur forme juridique, elles posent de gros risques en matière de blanchiment d'argent et d'infractions préalables à ce délit, en particulier la corruption. Ainsi, en 2017, parmi les relations d'affaires communiquées au MROS pour des soupçons de corruption dont les cocontractants étaient des personnes morales, plus de 75% d'entre elles étaient des sociétés de domicile⁴⁸.

Placements collectifs de capitaux: il faut aussi inscrire au registre officiel central les bénéficiaires effectifs des placements collectifs de capitaux. Parmi les spécialistes, les organismes de placement collectif («collective investment schemes») sont considérés de façon générale comme étant vulnérables aux pratiques abusives typiques du blanchiment d'argent⁴⁹. Pour cette raison, certains vecteurs de placements collectifs sont déjà obligés en Suisse de tenir une liste interne de leurs bénéficiaires effectifs (comme les SICAV [art. 46, al. 3 loi sur les placements collectifs, LPCC]; les SICAF [art. 112 LPCC] et les commanditaires [art. 102, al. 1, let. a LPCC]). À l'avenir, il faudrait que ces bénéficiaires effectifs soient inscrits non seulement dans une liste interne, mais aussi dans le registre officiel prévu.

Entités juridiques étrangères ayant des rapports étroits avec la Suisse: les entités juridiques étrangères doivent aussi être soumises à l'obligation d'inscrire leurs bénéficiaires effectifs dans le registre officiel si elles ont des rapports suffisamment étroits avec la Suisse. D'une part, cet assujettissement est recommandé par le GAFI, d'autre part, les sociétés étrangères présentent, selon l'évaluation du Groupe interdépartemental de coordination de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, un risque de blanchiment d'argent (encore) plus élevé que les sociétés suisses: elles font l'objet de davantage de communications de soupçons et leurs relations d'affaires se caractérisent par un plus grand nombre d'acteurs, par des sommes plus élevées, par davantage de sociétés de domicile (voir ci-dessus) et par la présence en nombre accru de personnes politiques exposées⁵⁰. Des rapports étroits avec la Suisse existent notamment lorsque l'entité juridique étrangère acquiert la propriété d'un bien immobilier, ouvre un compte, place l'administration effective de ses affaires ou exploite une succursale, une agence ou un établissement stable en Suisse.

... y compris les trusts et les constructions juridiques similaires: les spécialistes considèrent que les trusts présentent un risque élevé de blanchiment d'argent et d'infractions préalables à ce

⁴⁸ GCBF, *La corruption comme infraction préalable au blanchiment d'argent*, avril 2019, p. 15.

⁴⁹ Voir par exemple Commission de Surveillance du Secteur Financier CSSF, *ML/TF Sub-sector Risk Assessment: Collective Investment Sector, Update 2022*, 31 mai 2022; Knobel, Andres, *Beneficial ownership in the investment industry. A strategy to roll back anonymous capital*, 2019; et: GAFI, *Guidance for a Risk-Based Approach for the Securities Sector*, 2018.

⁵⁰ GCBF, *Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse*, octobre 2021, p. 54.

délict⁵¹; ils ont d'ailleurs joué un rôle primordial dans de nombreuses affaires de corruption internationales⁵². Dès lors, il faudrait aussi inscrire dans le registre prévu à cet effet les bénéficiaires effectifs des trusts et des constructions juridiques similaires dans les deux cas de figure suivants, comme le prévoit la législation du Liechtenstein et des membres de l'UE analysés dans le rapport (voir chap. 3 de la version allemande): lorsque le trust est géré à partir de la Suisse ou (pour autant que son administration ne se trouve pas en Suisse) lorsque le trustee établit une relation d'affaires ou acquiert la propriété d'un bien immobilier en Suisse au nom du trust.

5.2 Pertinence de l'identification du ou des bénéficiaires effectifs

Pour que l'on puisse combattre efficacement le blanchiment d'argent et les infractions préalables à ce délit, il faut que l'on identifie avec certitude le ou les bénéficiaires effectifs.

Définition légale suffisamment large des bénéficiaires effectifs: concernant les sociétés exerçant une activité exploitée en la forme commerciale, il faudrait inscrire dans le registre suisse prévu des bénéficiaires effectifs, au sens de la LBA, toute personne physique qui, directement ou indirectement, seule ou de concert avec des tiers, possède une part déterminante du capital ou des droits de vote, ou les contrôle d'une façon comparable. Le seuil minimal applicable à la part du capital ou des droits de vote qui rend obligatoire l'établissement de l'identité des bénéficiaires effectifs devrait se déterminer sur la base d'une analyse à jour des risques et être désormais fixé à 10% et non pas à 25% pour les personnes morales à fort risque ou les secteurs économiques présentant un risque particulier.

Dans le cas des sociétés sans activité en la forme commerciale (sociétés de domicile), il faudrait inscrire au registre les bénéficiaires effectifs qui, de fait ou de droit, ont le pouvoir de disposer en dernière instance des valeurs patrimoniales détenues par la société⁵³. S'agissant des trusts et des constructions juridiques similaires ainsi que, *mutatis mutandis*, des fondations, il faudrait inscrire au registre des bénéficiaires effectifs les personnes suivantes: le fondateur ou la fondatrice, le ou les trustees, les protecteur-trice-s, les bénéficiaires désignés – ou, dans la mesure où aucun bénéficiaire n'a encore été désigné, le cercle de personnes au bénéfice desquelles le trust a été constitué ou est géré – ainsi que toute personne physique qui contrôle en dernière instance le trust en exerçant des droits de propriété directs ou indirects ou en le contrôlant d'une autre façon. Cette définition est conforme aux normes du GAFI, à la pratique internationale et aux dispositions en vigueur en matière de blanchiment d'argent en Suisse (art. 64, al. 1 OBA-FINMA⁵⁴).

Fiabilité du mécanisme d'inscription des bénéficiaires effectifs: il faudrait mettre en place un mécanisme fiable garantissant l'inscription des bénéficiaires effectifs dans le registre prévu à cet effet et réduisant autant que possible les failles permettant de contourner la loi. Les dispositions en vigueur du CO applicables aux registres internes sont insuffisantes (voir chap. 4.1).

⁵¹ Voir Transparency International, *Trust Issues: 9 Fixes to the Global Standard on Beneficial Ownership Transparency*, 19 octobre 2022; Open Ownership, *Beneficial ownership transparency of trusts*, 1^{er} juillet 2021; Knobel, Andres, *Trusts: Weapons of Mass Injustice?*, 13 février 2017.

⁵² Voir par exemple Banque mondiale, *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, 2011.

⁵³ Voir Meyer, Patrick K. et Ryhner, Samuel, *Basler Kommentar: Geldwäschereigesetz*, art. 4, 2021, ch. 18.

⁵⁴ Ordonnance du 3 juin 2015 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier (ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent, OBA-FINMA).

5.3 Approche pluridimensionnelle requise pour garantir la qualité des données

Pour que le registre puisse réellement jouer le rôle pour lequel il est créé, il faut que les données relatives aux bénéficiaires effectifs soient complètes et véridiques. Il faut donc adopter des mesures appropriées pour en garantir la qualité.

Approche pluridimensionnelle: comme le montre l'expérience, le contrôle automatisé de l'exhaustivité et de la plausibilité des données inscrites au registre et la comparaison automatisée avec d'autres sources de données ne garantissent pas une qualité suffisante des données⁵⁵. Il est nécessaire d'appliquer une approche pluridimensionnelle à la vérification des données telle que celle adoptée par l'Autriche (voir chap. 3.5 du rapport en allemand) et le Danemark⁵⁶, où le contrôle de qualité ne se limite pas à des analyses et comparaisons automatisées, mais comprend aussi des vérifications visuelles «manuelles» qui peuvent aller jusqu'à une inspection sur place.

Une approche pluridimensionnelle est aussi de mise en Suisse pour que les données du registre présentent la qualité voulue. La loi devrait prévoir les éléments suivants:

- **Contrôle obligatoire par l'entité juridique responsable de l'inscription:** en premier lieu, il faut astreindre à une obligation de contrôle toutes les entreprises et autres entités juridiques soumises à l'obligation d'inscrire dans le registre leurs bénéficiaires effectifs, comme le font par exemple le Liechtenstein et l'Autriche (voir chap. 3.4 et 3.5 de la version allemande du rapport). Ces sociétés devraient être tenues de vérifier de façon appropriée l'identité des personnes à inscrire et de se convaincre de l'exactitude des données.
- **Signalement des incohérences:** en deuxième lieu, il faut mettre sur pied un dispositif de signalement des incohérences («discrepancy reporting»): les utilisateurs du registre seraient ainsi obligés de communiquer toute découverte de données erronées ou manquantes à l'autorité chargée du registre. Ce dispositif, qui a déjà fait ses preuves dans plusieurs pays, est par ailleurs recommandé par le GAFI (voir chap. 3 de la version allemande du rapport) et devrait aussi être créé en Suisse.

L'expérience montre en effet que les intermédiaires financiers et les négociants soumis à des devoirs de vigilance en vertu des dispositions contre le blanchiment d'argent sont une source importante de signalements des incohérences. Dès lors, ils devraient être obligés en Suisse aussi (comme ils le sont déjà dans l'UE, dans les pays membres mentionnés ci-dessus et au Liechtenstein, voir chap. 3 de la version allemande du rapport) de comparer les données sur les bénéficiaires effectifs de leurs relations d'affaires qu'ils ont collectées eux-mêmes aux données figurant dans le registre officiel et de signaler tout écart. Afin que ce système n'occasionne pas un travail disproportionné, il faut créer des canaux de communication électronique efficaces. Le registre officiel ne devrait toutefois pas bénéficier de la protection de la bonne foi: il ne délègue pas les intermédiaires financiers et les négociants des devoirs de diligence que leur impose la LBA.

- **Contrôles officiels automatisés et «manuels»:** en troisième lieu, l'autorité chargée du registre ou une autre autorité dotée des connaissances et des compétences nécessaires doit contrôler les données. Elle doit à cet égard compléter les contrôles et comparaisons automatiques des communications avec d'autres sources de données par des contrôles effectués au cas par cas, choisis, comme cela se fait en Autriche, en fonction a) des échantillons aléatoires générés par le système, b) des indicateurs de risque à mettre à jour périodiquement (branches et lieux d'origine à risque, etc.) et c) des incohérences signalées.

Pour qu'elle(s) puisse(nt) mener à bien cette tâche, il est essentiel que l'autorité ou les autorités compétente(s) dispose(nt) des pouvoirs, des ressources et des connaissances requises.

⁵⁵ Jesper Bertelsen, Danish Business Authority: «How Denmark is verifying beneficial ownership information», 08.10.2020.

⁵⁶ Concernant le Danemark: Idem.

5.4 Droit d'accès des acteurs ayant un intérêt légitime

En octobre 2022, le Conseil fédéral a indiqué que le futur registre central d'identification des bénéficiaires effectifs «sera accessible aux autorités compétentes, mais pas au grand public». En mai 2023, il a ajouté que les intermédiaires financiers ayant des obligations de diligence en vertu de la LBA y auront aussi accès⁵⁷. Toutefois, le registre des bénéficiaires effectifs doit être accessible à davantage d'acteurs si l'on veut qu'il apporte la contribution requise à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent et les infractions préalables à ce délit.

Accès pour les personnes et les organisations ayant un intérêt légitime: comme dans de nombreux autres pays, les dispositions régissant le registre suisse des bénéficiaires effectifs doivent en garantir l'accès aussi aux personnes et aux organisations ayant un intérêt légitime à utiliser les données y figurant. Un intérêt légitime à avoir accès à ce registre existe notamment lorsque la personne ou l'organisation qui en fait la demande remplit un des critères suivants (qui se recoupent partiellement):

- elle fournit une contribution directe à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent et les infractions préalables à ce délit;
- elle tire parti des informations du registre afin de contribuer, au sens de l'article 10 (liberté d'expression) de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)⁵⁸, sur la base de compétences suffisantes, au débat public sur le blanchiment d'argent, sur les infractions préalables à ce délit ou sur d'autres thèmes d'intérêt public⁵⁹;
- elle exploite les données à des fins de recherches scientifiques d'intérêt public;
- elle utilise le registre afin de réaliser un examen de l'intégrité («due diligence») de ses partenaires commerciaux dans le cadre de sa stratégie anticorruption.

... en particulier pour les médias et les ONG: les médias et certaines ONG satisfont donc aux critères d'accès. Il est important qu'ils puissent avoir accès au registre, car ils jouent à plusieurs égards un grand rôle dans la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent et les infractions préalables à ce délit. Ils sont aussi des acteurs de la sensibilisation de la société à ces thématiques et fournissent des informations pointues aux responsables politiques, à d'autres parties prenantes et au grand public. Ils sont ainsi l'une des principales sources d'informations du débat public et politique sur ces thèmes.

Surtout, les médias et les ONG contribuent largement à la révélation de cas de corruption et de blanchiment d'argent, qui peuvent ensuite faire l'objet d'une enquête par les autorités de poursuite pénale. Transparency International a réuni de nombreux exemples dans lesquels des médias et des ONG, travaillant ensemble ou séparément, ont dénoncé des abus et de probables infractions grâce aux

⁵⁷ Voir le *communiqué de presse* du Conseil fédéral du 12 octobre 2022 ainsi que ses réponses du 10 mai 2023 à la question Weichelt (23.1014) et à l'interpellation Mazzone (23.3430).

⁵⁸ *Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)*.

⁵⁹ Interprétant l'art. 10 CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a reconnu un droit d'accès aux informations détenues par les autorités dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'*affaire Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*. En tant qu'élément de la liberté d'expression, ce droit est du même rang que d'autres droits fondamentaux, ce qui lui donne le même poids lorsqu'il est mis en balance avec d'autres droits, comme le respect de la vie privée. Dans l'arrêt précité et dans d'autres qui l'ont suivi, la CourEDH estime ainsi qu'il découle de la liberté d'expression un droit d'accès aux informations détenues par les autorités, pour autant que ces informations soient disponibles et destinées à alimenter un débat d'intérêt public. Il faut aussi que la personne ou l'organisation demandant les informations joue un rôle particulier dans la communication au public des informations, ce qui, de l'avis de la CourEDH, est en particulier le cas des journalistes, des ONG et des chercheurs-euses dont les activités se rapportent à des questions d'intérêt public. Voir Flückiger, Alexandre et Junod, Valérie, *La reconnaissance d'un droit d'accès aux informations détenues par l'État fondée sur l'article 10 CEDH*, Jusletter 27 février 2017; et Cour européenne des droits de l'homme, *Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme: Liberté d'expression*, Mis à jour le 31 août 2022.

informations figurant dans les registres publics des bénéficiaires effectifs, qui, dans de nombreux cas, ont ensuite fait l'objet de poursuites pénales (voir les encadrés dans le rapport original en allemand)⁶⁰.

Grâce à leurs capacités en matière de recherche et à leurs réseaux internationaux souvent bien développés, les médias et les ONG sont en outre très bien outillés pour identifier des données erronées ou manquantes dans le registre et contribuer ainsi de façon déterminante à la qualité des données qui y sont conservées. Ainsi, l'analyse des informations contenues dans le registre des bénéficiaires effectifs du Royaume-Uni effectuée par une ONG a abouti à l'amélioration de ses méthodes de recueil et de contrôle des données⁶¹.

... en particulier pour les entreprises et les autres organisations dans le cadre de leurs dispositions anticorruption: les entreprises peuvent elles aussi satisfaire aux critères d'accès. En Suisse, les entreprises qui ne prennent pas toutes les dispositions raisonnables et nécessaires pour prévenir de graves infractions, comme la corruption et le blanchiment d'argent, commises dans l'exercice de leurs activités commerciales, peuvent être amenées à en répondre au pénal (art. 102, al. 2 code pénal [CP]). Dans la pratique, l'un des volets essentiels de ces dispositions est l'examen de l'intégrité des partenaires commerciaux en fonction du risque («third party due diligence»). Cet examen devrait englober les bénéficiaires effectifs des partenaires commerciaux, mais le manque d'accès à des informations fiables en rend la mise en œuvre difficile. Comme indiqué plus haut, ce sont en particulier les PME qui n'ont souvent pas les moyens financiers et les effectifs requis pour valider sur la base de sources externes les indications fournies par leurs partenaires commerciaux (voir chap. 4). Dès lors, si les entreprises avaient accès au registre suisse prévu des bénéficiaires effectifs, l'examen de l'intégrité de leurs partenaires commerciaux s'en trouverait considérablement simplifié, surtout pour les PME, et sa qualité améliorée. Un accès efficient à des informations fiables sur l'identité des bénéficiaires effectifs des personnes morales est un élément majeur de toute gestion d'entreprise responsable et sert manifestement les intérêts des acteurs économiques intègres (voir l'encadré dans le rapport original en allemand).

Modalités d'accès: les modalités d'accès varient fortement entre les pays qui prévoient un droit d'accès public au registre des bénéficiaires effectifs ou un droit d'accès aux personnes faisant valoir un intérêt légitime⁶². Quelques pays ont ainsi mis en place un accès en ligne aux données, certains allant jusqu'à proposer le téléchargement de l'ensemble de la base de données. Dans d'autres pays, il faut commander à l'organe chargé de la tenue du registre des extraits qui doivent se rapporter à une entreprise ou un bénéficiaire effectif précis, ce qui empêche toutefois de réaliser des analyses complètes qui, sur la base d'éléments inhabituels, permettraient d'identifier de nouvelles tendances en matière de risque ou des soupçons de blanchissement d'argent ou d'infractions préalables à ce délit. En Suisse, il faudrait dès lors garantir l'accès (en ligne) direct aux informations sur toutes les entités juridiques et tous les bénéficiaires effectifs inscrits au registre à toutes les personnes et organisations pouvant faire valoir un intérêt légitime à cet accès.

Protection des données: selon le cas concret, il faut mettre en balance le droit de consulter le registre et les intérêts légitimes en matière de protection des données. S'il faut dans tous les cas octroyer aux autorités bénéficiant d'un droit d'accès le droit de consulter sans restriction les données du registre, il ne faudrait en revanche pas divulguer aux tiers privés faisant valoir un intérêt légitime certaines de ces données (comme l'adresse et la date de naissance). Les bénéficiaires effectifs devraient aussi pouvoir demander de restreindre en partie ou en totalité le droit de consulter leur fiche lorsque des intérêts dignes de protection s'opposent au droit de consultation après une prise en considération de toutes les circonstances du cas précis.

⁶⁰ Voir Transparency International, *A new global standard on beneficial ownership transparency: Response to FATF's public consultation on revisions to Recommendation 24*, août 2021, Annexe 2; et: Transparency International, *Out in the open: How public beneficial ownership registers advance anti-corruption*, 10.09.2021.

⁶¹ Global Witness, *The Companies we Keep: What the UK's open data register actually tells us about company ownership*, 2018.

⁶² Voir Transparency International, *Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union*, 2021.

6. Revendications

- 1. Il faudrait créer un registre officiel central des bénéficiaires effectifs des personnes morales ainsi que des trusts et constructions juridiques similaires.** Le registre officiel ne devrait toutefois pas bénéficier de la protection de la bonne foi: il ne délie pas les intermédiaires financiers et les négociants des devoirs de diligence que leur impose la loi sur le blanchiment d'argent.
- 2. L'obligation d'inscrire les bénéficiaires effectifs dans le registre devrait porter sur toutes les personnes morales et constructions juridiques à risque.** En particulier, elle devrait concerner:
 - toutes les personnes morales de droit privé;
 - les sociétés de domicile de toute sorte;
 - les placements collectifs de capitaux, quelle que soit leur forme juridique;
 - les sociétés étrangères ayant des rapports étroits avec la Suisse;
 - les trusts et les constructions juridiques similaires, pour autant que leur administration prenne place en Suisse ou que leur administrateur établisse une relation d'affaires ou acquière une propriété en Suisse au nom du trust.
- 3. Il faudrait garantir de façon pertinente l'identification des bénéficiaires effectifs.** À cet effet, il faudrait tenir compte des éléments suivants:
 - La définition du bénéficiaire effectif devrait s'aligner sur les dispositions en vigueur de la loi sur le blanchiment d'argent. Le seuil minimal applicable à la part du capital ou des droits de vote qui rend obligatoire l'établissement de l'identité des bénéficiaires effectifs devrait tenir compte des risques et être fixé à 10%, et non pas à 25%, pour les types de sociétés à fort risque ou les secteurs économiques présentant un risque particulier, comme le négoce de matières premières.
 - Il faudrait mettre en place un mécanisme fiable garantissant l'inscription des bénéficiaires effectifs dans le registre prévu à cet effet et réduisant autant que possible les failles permettant de contourner la loi. Les dispositions en vigueur du code des obligations applicables aux registres internes sont insuffisantes.
- 4. Il faudrait adopter une approche pluridimensionnelle pour garantir que les données du registre sont complètes et correctes.** Cette approche devrait comprendre:
 - un contrôle obligatoire par l'entité juridique responsable de l'inscription;
 - l'obligation de signaler les incohérences («discrepancy reporting»);
 - des contrôles officiels automatisés et «manuels».
- 5. Le droit d'accès aux informations du registre devrait être défini de façon suffisamment large.** Il devrait être accordé aux autorités, aux organisations et aux personnes suivantes:
 - toutes les autorités, pour autant que cet accès soit nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches;
 - les intermédiaires financiers et les négociants auxquels la loi sur le blanchiment d'argent impose des devoirs de diligence;
 - les organisations et personnes pouvant faire valoir un intérêt légitime à l'utilisation des données (notamment les médias et les ONG ainsi que les entreprises dans le cadre des examens de l'intégrité de leurs partenaires commerciaux).

Annexes

Références complémentaires

- Berkhout, Richard/Fernando, Francisca, eds., *Unmasking Control: A Guide to Beneficial Ownership Transparency*, International Monetary Fund.
- Castro Orduna, Maria Constanza/ Fraiha Granjo, Adriana, *The uses and impact of beneficial ownership information*, U4 Helpdesk Answer, 25.03.2023.
- House of Commons Library, *Registers of beneficial ownership*, 2022.
- Markle, Alanna/Kiepe, Tymon Kiepe, *Who benefits? How company ownership data is used to detect and prevent corruption*, EITI and Open Ownership policy brief, 2022.
- Open Ownership, *The Open Ownership map: Worldwide commitments and action* (09.05.2023).
- Transparency International, *Beneficial ownership secrecy*, sans date.
- Transparency International, *Who is Behind the Wheel? Fixing the Global Standards on Company Ownership*, 2019.
- Transparency International, *Out in the open: How public beneficial ownership registers advance anti-corruption*, 10.09.2021.
- Transparency International, *Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union*, 2021.
- Transparency International, *Up to the task? The state of play in countries committed to freezing and seizing Russian dirty money*, 2022 (en particulier le chapitre «Beneficial ownership transparency of companies»).
- Transparency International, *Access to beneficial ownership registers: Regulating legitimate interest access in the 6th EU anti-money laundering directive*, mai 2023.
- Transparency International Suisse, *Voie royale pour l'argent sale: Les failles du dispositif antiblanchiment dans l'immobilier suisse*, 2017.
- Transparency International Suisse, *Activités dans la pénombre: Pourquoi faut-il étendre le champ d'application de la loi sur le blanchiment d'argent aux activités ne relevant pas de l'intermédiation financière*, 2018.
- Vischer, Markus/Galli, Dario, *Wer ist die wirtschaftlich berechnigte Person gemäss Art. 697j OR? SJZ 112 (2016), n° 21, p. 481-492.*
- World Bank, *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, 2011.
- World Bank, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, 2020 (en particulier le chapitre 9: Beneficial Ownership Transparency).

Liste des abréviations

al.	alinéa
art.	article
c.	contre
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907
CEDH	Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeux
chap.	chapitre
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations) (CO)
CourEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937
CSSF	Commission de Surveillance du Secteur Financier
EPNFD	Entreprises et professions non financières désignées
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FIU	Financial Intelligence Unit
GAFI	Groupe d'action financière; FATF: Financial Action Task Force
GCBF	Groupe de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme
LAAF	Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur l'assistance administrative internationale en matière fiscale (loi sur l'assistance administrative fiscale)
LBA	Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (loi sur le blanchiment d'argent)
let.	lettre
LIMF	Loi fédérale du 19 juin 2015 sur les infrastructures des marchés financiers et le comportement sur le marché en matière de négociation de valeurs mobilières et de dérivés (loi sur l'infrastructure des marchés financiers)
Loi Forum mondial	Loi fédérale du 21 juin 2019 sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales
Loi GAFI	Loi fédérale du 12 décembre 2014 sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière
LPCC	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (loi sur les placements collectifs)

MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
OBA	Ordonnance sur le blanchiment d'argent
OBA-FINMA	Ordonnance du 3 juin 2015 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier (ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OIMF-FINMA	Ordonnance du 3 décembre 2015 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur les infrastructures des marchés financiers et le comportement sur le marché en matière de négociation de valeurs mobilières et de dérivés (ordonnance de la FINMA sur l'infrastructure des marchés financiers)
ONG	Organisation non gouvernementale
p.	page
para.	paragraphe
PME	Petite et moyenne entreprise
PSC	People of Significant Control
SA	Société anonyme
Sàrl	Société à responsabilité limitée
SICAF	Sociétés d'investissement à capital fixe
SICAV	Sociétés d'investissement à capital variable
ss	et suivants
UE	Union européenne

Transparency International Suisse
Schanzeneckstrasse 25
Case postale
3001 Berne

+41 (0)31 382 35 50

info@transparency.ch
www.transparency.ch/fr

www.twitter.com/transparency_ch
www.facebook.com/transparency.ch