

Par e-mail
Aux membres de la CAJ-N

Berne, le 14 janvier 2025

Séance de la CAJ-N des 16 et 17 janvier 2025 : Projet de loi visant à renforcer le dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent¹

Monsieur le Président, chers membres de la CAJ-N,

En vue de votre séance des 16 et 17 janvier 2025 concernant le renforcement du dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent (Loi fédérale sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques, LTPM), nous souhaitons attirer votre attention sur la nécessité urgente de renforcer ledit dispositif. Le dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent continue de présenter des lacunes importantes et ne satisfait toujours pas – dans des domaines importants – aux normes internationales de lutte contre le blanchiment d'argent.

Le GAFI a récemment renforcé le standard relatif à la transparence des ayants droit économiques des personnes morales et des trusts. La réglementation en vigueur en Suisse ne satisfait pas à cette exigence internationale. De ce fait, Transparency International Suisse salue le projet du Conseil fédéral concernant le **registre des ayants droit économiques des personnes morales**, qui contribuera considérablement à améliorer la prévention et la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.

Le projet de loi ne va toutefois pas assez loin sur certains points essentiels. De plus, les adaptations adoptées par le Conseil des Etats en décembre dernier continuent d'affaiblir considérablement le dispositif. Afin de protéger l'intégrité de la place financière suisse, les aspects suivants devraient être impérativement améliorés :

- **La présomption d'exactitude proposée par le Conseil des Etats met en danger le fonctionnement et l'efficacité du registre suisse de transparence et pourrait affaiblir massivement la lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse.** En l'état actuel de la loi et du projet de loi, les intermédiaires financiers sont tenus à des vérifications relatives à l'identification de l'ayant droit économique des sociétés plus poussées que celles prévues pour le registre. S'il devenait suffisant de se baser uniquement sur les données du registre pour remplir ces obligations, la qualité des obligations de diligence s'en trouverait considérablement réduite. Compte tenu des ressources et des informations nécessaires à la vérification des données, il semble difficilement concevable qu'une autorité puisse garantir l'exactitude de toutes les données figurant dans le registre de transparence.² Il serait donc très problématique que, pour l'accomplissement de leurs tâches, les intermédiaires financiers et les autorités puissent s'en remettre uniquement à un registre dont l'exactitude ne peut être garantie.
- Les ayants droit économiques de toutes les personnes morales de droit privé suisse devraient être inscrites dans le registre de transparence, afin d'éviter de potentiels contournements de la loi. La décision

¹ Pour des raisons de transparence et dans le sens d'une activité de lobbying ouverte et légitime, Transparency Suisse publiera ce document après la séance de la commission sur www.transparency.ch.

² Comme souligné par Katrin Keller-Suter lors des débats de la session d'hiver 2024 au Conseil des Etats : Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale (version provisoire), Session d'hiver 2024 - Objet 24.046, p.23.

du Conseil des Etats d'exclure **les fondations et les associations** du champ d'application de la loi sur le registre de transparence crée une lacune importante. Les fondations et les associations sont des personnes morales et peuvent, en tant que telles, acquérir un patrimoine économique, s'engager contractuellement en leur propre nom avec des tiers, exercer des activités économiques ou exploiter une entreprise. Les associations et fondations suisses gèrent en outre des actifs importants (y compris provenant de l'étranger) ; la fortune des fondations d'utilité publique en Suisse s'élève à environ 100 milliards de francs.³ Les fondations et associations peuvent ainsi être utilisées pour transférer des fonds d'origine illicite ou dans un but illicite ou pour dissimuler le bénéficiaire effectif d'une transaction. Dans de tels cas, il est difficile pour les autorités d'identifier la personne qui contrôle l'association ou la fondation.⁴ Il est donc important que les fondations et les associations qui présentent un risque de blanchiment d'argent soient soumises à l'obligation d'inscription au registre de transparence.⁵ La proposition du Conseil fédéral d'inclure les grandes fondations et associations inscrites au registre du commerce semble appropriée et conforme à la recommandation 24 du GAFI.

- Le registre de transparence devrait couvrir non seulement tous les ayants droit économiques des personnes morales mais également ceux des **trusts**. Les trusts ont joué un rôle central dans de nombreuses affaires de corruption internationale⁶ et sont considérés par les spécialistes comme présentant un risque élevé de blanchiment d'argent et de contournement des sanctions.⁷ Il n'est pas suffisant que les trustees soient simplement tenus de conserver les informations correspondantes.
- La définition de l'ayant droit économique d'une personne morale prévue dans le projet de la LTPM s'avère trop étroite. Cette définition devrait être alignée sur celle de la loi sur le blanchiment d'argent, qui fait la distinction entre les sociétés opérationnelles et les **sociétés de domicile**. Ce sont précisément les sociétés de domicile qui présentent les plus grands risques en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.⁸ Sans alignement sur la loi sur le blanchiment d'argent en ce qui concerne les sociétés de domicile, il manquera au registre des informations importantes concernant les ayants droit économiques des sociétés de domicile.
- La transparence de certaines **relations fiduciaires** revêt également une grande importance dans la lutte contre le blanchiment d'argent. De tels accords peuvent permettre de masquer la structure de contrôle et de propriété effective, lorsque les ayants droit économiques ne souhaitent pas divulguer leur identité ou leur rôle au sein d'une structure. Pour répondre à l'objectif de la loi, qui est de créer la transparence nécessaire à une lutte efficace contre le blanchiment d'argent, il est donc essentiel que les «nominee directors» et les «nominee shareholders» qui exercent leur activité fiduciaire en qualité d'intermédiaire financier, d'avocat ou de conseiller soient également tenus de communiquer l'identité des mandants. Les exigences de transparence doivent empêcher que ces arrangements ne soient utilisés de manière abusive et que des criminels puissent se cacher derrière des personnes agissant en leur nom.⁹ Il s'agit ici aussi de combler une lacune dans le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent en mettant en œuvre la nouvelle recommandation 24 du GAFI.

³ PwC Suisse/SwissFoundations, Les fondations – Une bonne affaire pour la société Une analyse empirique des coûts et bénéfices économiques des fondations donatrices d'utilité publique en Suisse, 2019.

⁴ Message du Conseil fédéral du 22 mai 2024 concernant la loi sur la transparence des personnes morales, p. 75-76.

⁵ C'est le cas dans d'autres pays comme l'Allemagne, l'Autriche et le Liechtenstein. Voir Transparency Suisse, Des affaires (pas) transparentes, 2023.

⁶ Voir p.ex. The World Bank, The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It, 2011.

⁷ Voir Transparency International, Trust Issues: 9 Fixes to the Global Standard on Beneficial Ownership Transparency, 2022; Open Ownership, Beneficial ownership transparency of trusts, 2021; Knobel, Andres, Trusts: Weapons of Mass Injustice?, 2017.

⁸ Voir Groupe de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, National Risk Assessment (NRA): Risque de blanchiment d'argent associé aux personnes morales, 2017.

⁹ Message du Conseil fédéral du 22 mai 2024 concernant la loi sur la transparence des personnes morales, p. 62.

- **L'accès au registre des ayants droit économiques** ne devrait pas être limité aux autorités et aux intermédiaires financiers. Comme dans de nombreux autres pays, d'autres personnes et organisations ayant un intérêt légitime, notamment les médias et les organisations non gouvernementales, devraient également avoir accès au registre. L'expérience montre que ces acteurs contribuent de manière importante à la détection et à la prévention des cas de corruption et de blanchiment d'argent. Afin de pouvoir améliorer leurs propres mesures de prévention de la corruption et du blanchiment d'argent, les entreprises devraient également avoir accès au registre (pour l'examen de l'intégrité de leurs partenaires commerciaux).

Nous vous prions de soutenir le projet proposé par le Conseil fédéral et de prendre en compte les points mentionnés ci-dessus.

Pour plus de détails, nous vous renvoyons volontiers à notre [prise de position](#) dans le cadre de la consultation, ainsi qu'à notre [lettre à la CAJ-E](#) de juin 2024. Par ailleurs, nous avons publié en 2023 un rapport sur le registre des ayants droits économiques des personnes morales, dans lequel nous mettons en lumière les lacunes actuelles de la réglementation suisse y relative et esquissons les exigences essentielles auxquelles un registre officiel central devrait répondre pour contribuer efficacement à la lutte contre le blanchiment d'argent. Vous trouverez le rapport [ici](#).

Nous restons à votre entière disposition pour toutes questions ou informations complémentaires.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, chers membres de la CAJ-N, en l'assurance de notre considération,



Katja Gloor
Directrice de Transparency International Suisse (ad interim)