



21.4396 n Mo. Hurni. Pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il faut introduire un registre des ayants droit économiques des personnes morales et des trusts

22.3456 n Mo. Weichelt. Qui sont les ayants droit économiques?

Rapport de la Commission des affaires juridiques du 29 octobre 2024

Réunie le 29 octobre 2024, la Commission des affaires juridiques du Conseil des États a procédé à l'examen préalable des motions visées en titre, déposées respectivement le 8 décembre 2021 par l'ancien conseiller national et actuel conseiller aux États Baptiste Hurni et le 11 mai 2022 par la conseillère nationale Manuela Weichelt. Ces deux motions ont été adoptées par le Conseil national le 2 mai 2023.

La motion 21.4396 charge le Conseil fédéral de créer un registre public des ayants droit économiques de personnes morales accessible au public.

La motion 22.3456 charge, quant à elle, le Conseil fédéral d'élaborer un projet visant à instaurer la transparence sur les participations étrangères aux entreprises suisses.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de rejeter les deux motions.

Rapporteur : Jositsch

Pour la commission :
Le président

Daniel Jositsch

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 26 janvier 2022, 17 août 2022
- 3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 4 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

[21.4396]

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un projet de normes légales qui prévoient la création d'un registre public des ayants droit économiques de personnes morales, de trusts et d'autres constructions juridiques. Ce registre sera accessible à tous et renseignera notamment sur le nom, la date de naissance, le domicile, la nationalité et l'étendue de la qualité d'ayant droit économique.

[22.3456]

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer et de soumettre au Parlement un projet ou d'autres mesures appropriées permettant d'instaurer la transparence sur les participations étrangères aux entreprises suisses. Il portera une attention particulière à la question de l'ayant droit économique en cas d'investissements étrangers dans des sociétés commerciales suisses.

1.2 Développement

[21.4396]

En 2017, la conseillère nationale Susanne Leutenegger Oberholzer déposait cette motion, reprise ensuite par la conseillère nationale Ada Marra, suite au scandale des paradise papers. Malheureusement, compte tenu du temps écoulé, l'objet n'a jamais pu être traité. Or, force est de constater que ce qui était vrai en 2017 l'est toujours et peut-être même plus aujourd'hui, avec les scandales des pandora papers par exemple.

La publication des liens d'intérêts dans le contexte, par exemple, de l'affaire des Panama papers, des Paradise papers, ou encore des Pandora papers montre que le public souhaite savoir quels sont les ayants droit économiques des personnes morales et des constructions juridiques. Cette démarche est admise au niveau international. Mais la Suisse, elle, s'est arrêtée à mi-chemin.

Le Royaume-Uni, le Danemark, la Norvège et d'autres États suivent aujourd'hui les recommandations du G7 puisqu'ils ont mis en place des registres accessibles au public. Et le Parlement européen débat actuellement des modalités de ces registres. Il est important que la Suisse, qui est une place financière majeure et qui accueille un nombre important de grands groupes, assure elle aussi la transparence nécessaire. L'avis établi par le Conseil fédéral en réponse au postulat 16.3315 est aujourd'hui dépassé vu le standard international appliqué en la matière.

[22.3456]

Le registre du commerce recense la plupart des sociétés commerciales et nombre de leurs caractéristiques. Il ne permet cependant pas de savoir qui contrôle réellement une entreprise, en particulier d'identifier les véritables ayants droit économiques en cas de participations majoritaires. L'origine de ces participations ne peut être déterminée ou alors uniquement de manière insuffisante au moyen du registre, de même que le risque qu'elles proviennent de sources douteuses voire soient d'origine criminelle.

Faute d'avoir accès à ces informations, des montants énormes de potentats, comme les familles Duvalier en Haïti, Marcos aux Philippines ou Mobutu Sese Seko au Zaïre, pourraient ainsi avoir été cachés en Suisse. La fille du président angolais, Isabel dos Santos, est un autre exemple connu, de même que la société Crypto SA, à Steinhausen (ZG), pour laquelle le registre du commerce ne faisait



pas mention du propriétaire et donc du fait que les ayants droit étaient une fondation au Liechtenstein, la CIA et le service de renseignement allemand. Nous avons actuellement aussi des difficultés à trouver les fonds détenus par les ressortissants russes faisant l'objet de sanctions lorsque nous ne connaissons pas les ayants droit économiques.

Une première étape pour limiter de tels risques consisterait à enregistrer les ayants droit économiques. Le Conseil fédéral pourrait ainsi savoir quelles entreprises suisses de quelles tailles sont grandement dépendantes des participations de grands investisseurs procédant à des opérations volatiles ou risquées. Comme le registre du commerce ne contient pas ces informations, une évaluation des données détenues par l'Administration fédérale des contributions pourrait être utile, en particulier les demandes de remboursement de l'impôt anticipé. Ces données devraient permettre de mieux identifier le capital étranger investi dans des entreprises suisses et de le ventiler par pays.

2 Avis du Conseil fédéral du 26 janvier 2022 et du 17 août 2022

[21.4396]

Dans son rapport de 2020 sur la politique des marchés financiers, le Conseil fédéral a souligné l'importance qu'il accorde à l'intégrité des marchés financiers et ses exigences élevées en la matière. Ces dernières années, il a adapté à plusieurs reprises la législation relative à la transparence et à l'identification des bénéficiaires effectifs de personnes morales, pour améliorer l'efficacité de son dispositif notamment dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le 3 décembre 2021, en réponse au postulat 19.3634, le Conseil fédéral a publié un rapport sur la « 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 », dans lequel il annonce que le dispositif en la matière continuera à être développé.

Ce faisant, la conformité avec les normes internationales édictées par le Groupe d'action financière (GAFI) et par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales devra être assurée. Depuis février 2020, le GAFI révisé sa recommandation 24 concernant la transparence et l'identification des bénéficiaires effectifs des personnes morales. Le projet de norme révisée a récemment fait l'objet d'une consultation publique menée par le GAFI (<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/public-consultation-r24.html>) et pourrait être adoptée en mars 2022. Parmi les mesures en discussion pour la révision, le GAFI prévoit de renforcer sa norme concernant l'efficacité de l'accès des autorités compétentes à des informations de qualité sur les ayants droit économiques. Les mesures de mise en œuvre envisagées pour atteindre cet objectif offrent aux pays le choix entre deux options : la mise en place d'un registre tenu par une autorité ou un organisme public ou l'adoption d'un mécanisme alternatif efficace.

Le Conseil fédéral ne souhaite pas se prononcer, ni se limiter à une solution déterminée avant d'avoir procédé à une analyse complète de la situation. Les travaux d'analyse préparatoires visant à renforcer le dispositif dans le domaine de la transparence et du bénéficiaire effectif des personnes morales ont débuté sous l'égide du DFF. Le Conseil fédéral examinera d'ici mi-2022 des options de mise en œuvre et informera le Parlement sur la suite de ces travaux.

En parallèle, le GAFI examine également une révision de la recommandation 25 sur la transparence et l'identification des bénéficiaires effectifs de trusts et d'autres constructions juridiques. Le Conseil fédéral suit ces développements et informe le Parlement en continu.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

[22.3456]

Le système légal suisse prévoit déjà différentes règles visant à identifier les bénéficiaires économiques d'une société (BO). Celle-ci doit tenir une liste des ayants droit économiques (art. 697I du code des



obligations [RS 220]). Par ailleurs, tout intermédiaire financier entretenant une relation d'affaires avec une société doit identifier l'ayant droit économique de cette société avec la diligence requise par les circonstances (cf. art. 4 de la loi sur le blanchiment d'argent [RS 955.0]). Les autorités pénales et administratives compétentes peuvent accéder à ces informations dans le cadre de leurs tâches légales. Une partie des problèmes soulevés par l'autrice de la motion trouvent donc déjà leur réponse dans le droit actuel.

Par ailleurs, le renforcement du dispositif actuel qui vise à accroître la transparence des personnes morales est en cours d'examen. En effet, le 4 mars 2022, le Groupe d'action financière (GAFI) a révisé sa recommandation 24, qui renforce les normes concernant l'identification des bénéficiaires effectifs des personnes morales et l'accès des autorités aux informations qui s'y rapportent. À l'heure actuelle, le Département fédéral des finances effectue, en étroite collaboration avec les départements et autorités compétentes concernées, une analyse de la situation résultant de cette révision, en tenant compte des circonstances internes et internationales. Sur la base de cette analyse, il prévoit de soumettre des options de mise en œuvre au Conseil fédéral au troisième trimestre 2022. La création d'un registre des bénéficiaires économiques, qui augmenterait la transparence sur les participations étrangères dans les sociétés suisses, est l'une des principales options examinées.

Enfin, la question des flux d'investissements étrangers doit être distinguée de celle de l'identification des bénéficiaires effectifs de personnes morales. Un investisseur étranger ne devient pas nécessairement le bénéficiaire économique de la société en question, s'il n'acquiert pas une position de contrôle. Par ailleurs, le Conseil fédéral dispose déjà de données chiffrées sur les investissements directs étrangers en Suisse et leur ventilation par pays d'origine, qui sont régulièrement collectées et publiées par la Banque nationale suisse sous la forme d'un rapport. Selon l'édition la plus récente de ce rapport (2020), dans 50 % des cas (602,3 milliards de francs suisses), l'investisseur ultime provient des États-Unis et dans 39 % (472,5 milliards de francs suisses) d'Europe, alors que les autres pays se partagent le reste des investissements.

Compte tenu des travaux déjà en cours, qui viendront renforcer le cadre légal existant, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire d'adopter la présente motion.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Le Conseil national a examiné les deux motions le 2 mai 2023. Il a adopté la motion 21.4396 par 95 voix contre 94 et 3 abstentions, et la motion 22.3456 par 95 voix contre 92 et 2 abstentions.

4 Considérations de la commission

La commission s'est penchée sur les deux motions dans le cadre de l'examen de l'objet 24.046 du Conseil fédéral (loi fédérale sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques). Avec ce projet, le Conseil fédéral prévoit de créer les bases pour introduire un registre fédéral des ayants droit économiques des personnes morales. La commission estime que le projet 24.046 du Conseil fédéral pourrait soit répondre aux demandes formulées par les motions faisant l'objet du présent rapport, soit les intégrer. Considérant qu'il ne serait pas opportun d'adopter séparément ces deux motions, elle propose à son conseil de les rejeter.