



FATF.Publicconsultation@fatf-gafi.org

Le 3 décembre 2021

Comments on the Draft Amendments to Recommendation 24

Madame, Monsieur,

1. Remarques préliminaires

Les organisations soussignées représentent la grande majorité de l'économie suisse. Nous saluons la consultation publique sur la Recommandation 24 et la Note Interprétative qui l'accompagne (Recommendation 24 and Interpretative Note) et prenons volontiers position à ce sujet. Nous souhaitons maintenir notre position sur le Livre blanc que nous avons transmise par courrier le 20 août 2021 et vous faire part des remarques ci-après¹.

2. Remarques concernant la Recommandation 24, Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales

2.1 Registre des ayants droit économiques

C'est une très bonne chose que le GAFI continue de laisser à chaque pays la possibilité de décider s'il entend créer un registre des ayants-droit économiques ou prendre d'autres mesures pour garantir que les informations sur le statut d'ayant-droit économique soient à jour (« up to date ») et accessibles aux autorités compétentes de manière rapide et efficace (« rapidly and efficiently »). Cela dit, la formulation proposée aujourd'hui entraînerait un durcissement disproportionné (cf. point 3.3).

2.2 Actions au porteur

Comme nous l'avons expliqué dans notre réponse du 20 août 2021, la Suisse remplit déjà les exigences de transparence en ce qui concerne les actions au porteur. Ces actions ne sont désormais autorisées en Suisse que pour les titres cotés en Bourse ou si elles sont émises sous forme de titres intermédiés au sens de la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les titres intermédiés (LTI). Les détenteurs d'actions au porteur doivent ensuite s'identifier en tant que tels. Seules les personnes qui ont renseigné le nom et le domicile de l'ayant-droit économique au moment de la participation peuvent exercer des droits en assemblée générale (comme le prévoient les règles de la révision du droit de la société anonyme adoptée, dont l'entrée en vigueur est prévue début 2023).

2.3 Constellations de « nominee »

La Recommandation 24 laisse encore une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne les « nominee shareholders » et les « nominee directors » ; la réglementation proposée concernant les

¹ Notre membre SwissHoldings soumettra une prise de position distincte.

constellations de « nommée » (mesures visées au paragraphe 15 et glossaire) imposerait cependant des restrictions excessives aux sociétés et aux intermédiaires financiers et empêcherait selon nous la constitution de constellations de délégation parfaitement légitimes.

3. Remarques sur la structure de la Note Interprétative accompagnant la Recommandation 24 (Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales)

3.1 Paragraphes 1 et 2

En vertu des explications figurant aux paragraphes 1 et 2, l'obligation d'obtenir des informations sur l'ayant-droit économique doit également être étendue aux sociétés étrangères selon une approche fondée sur les risques, pour autant que celles-ci présentent des risques de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme et qu'elles aient un lien suffisant (« sufficient link ») avec le pays concerné. Comme nous l'avons expliqué dans notre position du 20 août 2021, nous considérons que cette application extraterritoriale de la Recommandation 24 pose problème au regard des principes internationalement reconnus en matière d'application du droit public. Nous précisons volontiers notre point de vue :

- En admettant qu'il existe un registre ou un système efficace, fonctionnel et fiable, l'enregistrement supplémentaire de sociétés étrangères n'apportera aucune valeur ajoutée effective, mais seulement un surcroît de travail inutile. Les conflits avec le droit étranger seront en outre inévitables et pourraient avoir pour conséquence qu'aucune des parties concernées ne serait en mesure, en fin de compte, de se fier aux informations de ce système.
- Les sociétés étrangères ne peuvent pas être catégorisées en soi selon qu'elles présentent ou non un risque de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. En pratique, il deviendra donc difficile de vérifier si cette condition est remplie ou non dans un cas spécifique donné.
- Les exemples de liens suffisants figurant dans la note de bas de page 3 ont été définis de manière très large. Sont notamment cités la tenue d'un compte bancaire, l'emploi de collaborateurs ou les investissements sur les marchés boursiers dans le pays concerné. Bien qu'il soit précisé dans la note de bas de page qu'il s'agit d'exemples et que les États seraient libres de définir les critères du lien suffisant, les exemples évoqués montrent clairement que la notion de lien suffisant est interprétée de manière si large qu'elle peut englober presque toutes les activités financières. Précisément en ce qui concerne le critère de la tenue d'un compte bancaire ou des investissements sur le marché des actions, la question se pose alors de savoir comment et par quels canaux les informations relatives à l'ayant-droit économique et au détenteur du contrôle doivent être collectées. Quoi qu'il en soit, il faut éviter que les intermédiaires financiers suisses soient soudain tenus de fournir dans ce contexte, des informations sur les sociétés et leurs bénéficiaires effectifs.

C'est pour ces raisons que nous nous opposons à une extension de l'obligation de demander des informations concernant les ayants-droit économiques de sociétés étrangères.

3.2 Informations de base (« Basic Information ») – paragraphe 4

Les informations de base minimales qui doivent être disponibles sur une société ont été complétées par le numéro d'identification fiscale (« tax identification number », TIN) ou par un identifiant équivalent au paragraphe 4. Ces informations doivent être demandées en priorité à la société, puis être ensuite également enregistrées par le registre des sociétés (« company register »). La référence à un numéro d'identification fiscale (TIN) laisse supposer que l'on considérerait toujours que les infractions fiscales constituent les principaux indices de blanchiment d'argent. L'introduction de l'échange automatique d'informations dans le domaine fiscal a toutefois déjà permis de tenir compte largement de ce risque.

En conséquence, nous proposons de biffer purement et simplement l'obligation de demander le numéro d'identification fiscale en tant qu'élément supplémentaire nécessaire.

3.3 Informations concernant l'ayant droit économique – paragraphe 7

Avec le maintien de la « multi-pronged approach », les pays sont libres de mettre en place un registre public (central) ou de prévoir d'autres mécanismes efficaces garantissant un accès efficient à des informations satisfaisantes, exactes et à jour sur l'ayant-droit économique (paragraphe let. b) (i) et (ii)). Il est judicieux que les pays disposent d'une certaine marge de manœuvre pour la mise en œuvre de la Recommandation 24 au niveau national et qu'ils puissent notamment décider eux-mêmes des mesures à prendre pour appliquer les exigences et garantir leur respect.

Toutefois, la formulation proposée entraînerait un durcissement disproportionné : à notre sens, ce paragraphe remplace les paragraphes 7 à 9. Alors que jusqu'à présent, les mécanismes mentionnés au (nouveau) paragraphe 7 (resp. à l'ancien paragraphe 8) pouvaient être appliqués de manière alternative ou même cumulative, la version révisée ne laisse plus aucune liberté aux États à cet égard et exige non seulement leur prise en compte sans exception, mais également des mesures supplémentaires.

Les exigences du paragraphe 7, let. c (« *Countries should use any additional supplementary measures that are necessary to ensure the beneficial ownership of a company can be determined; including for example information held by regulators or stock exchanges; or obtained by financial institutions and/or DNFBPs in accordance with Recommendations 10 and 22.* ») ne doivent pas avoir pour effet d'imposer aux intermédiaires financiers qui disposent d'informations sur l'ayant droit économique des obligations supplémentaires liées à la collecte d'informations sur les bénéficiaires effectifs.

3.4 Accès en temps opportun à des informations satisfaisantes, exactes et à jour (« Timely Access to adequate, accurate and up-to-date Information ») – paragraphes 11 à 13

Ces paragraphes décrivent l'accès aux informations de base et sur les ayants-droit économiques. Les réglementations proposées entraînent clairement un durcissement en ce qui concerne le type d'informations disponibles (informations de base et sur l'ayant droit économique – « basic information et BO information ») et la qualité des informations (satisfaisantes, exactes et à jour – « adequate, accurate and up-to-date »). Il en découle des obligations supplémentaires en premier lieu pour les sociétés, mais en fin de compte aussi pour les autorités chargées de la tenue des registres.

En ce qui concerne l'exactitude (« accuracy ») des informations, le GAFI prescrit que les pays doivent également envisager des mesures supplémentaires, un rapport sur les divergences (« discrepancy reporting ») par exemple. Cet exemple soulève inévitablement la question de savoir qui serait compétent et éventuellement même responsable d'un tel rapport sur les divergences (« discrepancy reporting »). L'introduction d'une telle obligation pour les intermédiaires financiers doit être rejetée avec véhémence. L'initiative et l'obligation de clarifier doivent incomber aux autorités et non au secteur privé.

Le texte révisé prévoit un accès public (« public access ») aux informations de base (« basic information ») ainsi qu'aux informations relatives aux ayants droit économiques (« BO information »). Un accès aussi large aux informations sous la forme d'un registre public doit être rejeté. On ne comprend pas bien dans quelle mesure un tel accès public favoriserait la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dès lors, un accès public serait disproportionné, notamment par rapport aux intérêts légitimes de confidentialité, aux considérations de protection des données et aux préoccupations relatives à la proportionnalité. Au contraire, seules les autorités et les intermédiaires financiers actifs dans le domaine éventuellement lié au blanchiment d'argent qui ont besoin des informations contenues dans le registre pour exercer leur activité devraient y avoir accès.

3.5 Obstacles à la transparence (« Obstacles to transparency ») – paragraphe 15

Le GAFI propose que les informations relatives à la constellation de « nominee » fassent désormais partie des informations de base (« basic information ») et doivent être documentées en conséquence. L'exception pour les intermédiaires financiers et les DNFBP introduite par la note de bas de page 16 mentionne l'exemption de l'obligation de licence et d'enregistrement. Cette exception n'est toutefois pas suffisante et des passages nouvellement ajoutés introduisent des obligations supplémentaires pour les intermédiaires financiers : la note de bas de page 16 se réfère uniquement au paragraphe 15, let. b). Cela signifie que les intermédiaires financiers ne sont exemptés de l'obligation de licence et d'enregistrement que si le mécanisme prévu au paragraphe 15, let. b) est appliqué. On ne sait pas encore à l'heure actuelle si les différents États membres se baseront sur le mécanisme de la lettre a) ou b) lors de la mise en œuvre de la Recommandation 24. Il n'est toutefois pas exclu que le mécanisme décrit au point a) soit également appliqué. Cela aurait pour conséquence qu'il serait impossible, en particulier pour les banques actives au niveau international, de fournir leurs services habituels et légitimes ou d'exercer des fonctions de « nominee » sans qu'il en résulte des charges administratives lourdes et des obligations supplémentaires disproportionnées. Nous sommes d'avis que les intermédiaires financiers soumis aux règles pertinentes relatives au blanchiment d'argent/financement du terrorisme devraient être écartés de manière générale des constellations de « nominee » et des obligations qui y sont liées, telles qu'elles sont définies au paragraphe 15.

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien accorder à notre prise de position.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Erich Herzog
Membre de la direction
economiesuisse

Sandrine Rudolf von Rohr
Resp. suppl. Concurrence et réglementation
economiesuisse

Oliver Buschan
Membre de la direction
Association suisse des banquiers

Andreas Barfuss
Membre de la direction
Association suisse des banquiers

Thomas Helbling
Directeur
Association suisse d'assurances

Urs Arbter
Directeur de la division de la politique de
l'assurance et de la réglementation,
directeur-adjoint
Association suisse d'assurances

Julien Blanc
Président
Forum OAR

Lea Ruckstuhl
Vice-présidente
Forum SRO