



**Berne, le 22.5.2024**

---

# **Procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques (AP-LTPM)**

## **Rapport sur les résultats de la consultation**

---

## Table des matières

1.	Contexte.....	7
2.	Procédure de consultation et évaluation.....	7
2.1.	Procédure de consultation.....	7
2.2.	Méthode d'évaluation.....	9
3.	Avant-projet de loi fédérale sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques (AP-LTPM).....	10
3.1.	Avis général des participants à la consultation.....	10
3.2.	Principaux résultats de la consultation.....	11
3.3.	Analyse par thème.....	12
3.3.1.	Objet et but de la loi.....	12
	<i>Titre de la loi.....</i>	12
	<i>Nécessité de créer un registre fédéral central.....</i>	12
	<i>Présomption d'exactitude des inscriptions au registre.....</i>	12
	<i>Registre considéré en tant qu'instrument essentiel du dispositif général de lutte contre le blanchiment d'argent.....</i>	12
3.3.2.	Champ d'application de la LTPM.....	12
	<i>Entités soumises à la LTPM.....</i>	13
	<i>Fondations et associations d'utilité publique.....</i>	13
	<i>Entités juridiques étrangères.....</i>	13
	<i>Acquisition d'immeubles par des entités juridiques étrangères.....</i>	14
3.3.3.	Ayants droit économiques.....	14
	<i>Terminologie.....</i>	15
	<i>Annonce et inscription des ayants droit économiques des trusts.....</i>	15
3.3.4.	Obligations des entités juridiques et des autres personnes concernées.....	16
	<i>Informations sur les ayants droit économiques.....</i>	16
	<i>Reprise de l'approche fondée sur les risques.....</i>	16
	<i>Clarification concernant la notion de « tiers impliqués dans la chaîne de contrôle » ..</i>	17
	<i>Obligations des administrateurs, gérants, actionnaires et associés agissant à titre fiduciaire.....</i>	17
	<i>Exemption de l'obligation d'annonce pour les intermédiaires financiers.....</i>	17
	<i>Obligations d'identification des ayants droit économiques de trusts et des trustees... </i>	17
3.3.5.	Registre des ayants droit économiques.....	18
	<i>Annonce au registre.....</i>	18
3.3.6.	Organisation et accès.....	19
	<i>Accès au registre.....</i>	19

<i>Accès en présence d'un intérêt public prépondérant</i> .....	20
<i>Mesures préventives de protection des informations contenues dans le registre</i> .....	20
<i>Signalement des divergences</i> .....	20
<i>Notion</i> .....	20
<i>Procédure, délais</i> .....	21
<i>Rapport avec les signalements relevant de la législation sur le blanchiment d'argent</i>	21
<i>Champ d'application</i> .....	22
3.3.7. <i>Contrôle et exécution</i> .....	22
<i>Annotation au registre</i> .....	22
<i>Autorité de contrôle</i> .....	22
<i>Devoir de renseigner</i> .....	23
<i>Mesures</i> .....	23
3.3.8. <i>Frais</i> .....	23
3.3.9. <i>Assistance administrative</i> .....	23
3.3.10. <i>Dispositions pénales</i> .....	23
3.3.11. <i>Protection des données</i> .....	24
3.3.12. <i>Dispositions finales</i> .....	24
3.4. <i>Mise en œuvre par les cantons</i> .....	24
3.5. <i>Charges et coûts liés à l'AP-LTPM</i> .....	25
3.6. <i>Autres considérations</i> .....	26
4. <i>Modification de la LBA et de la LLCA</i> .....	27
4.1. <i>Avis sur l'introduction d'obligations de diligence pour les conseillers et les avocats en ce qui concerne certaines activités</i> .....	27
4.1.1. <i>Cantons</i> .....	27
4.1.2. <i>Partis politiques</i> .....	28
4.1.3. <i>Associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national</i> .....	28
4.1.4. <i>Organismes d'autorégulation, Forum OAR</i> .....	28
4.1.5. <i>Autres organisations et milieux intéressés</i> .....	29
4.2. <i>Système de surveillance</i> .....	30
4.2.1. <i>Surveillance par les autorités cantonales de surveillance des avocats</i> .....	30
4.2.2. <i>Obligation de s'affilier à un OAR</i> .....	31
4.2.3. <i>Modification du régime de sanctions des OAR</i> .....	32
4.2.4. <i>Obligation de communiquer</i> .....	32
4.3. <i>Mesures de prévention des violations de la loi sur les embargos</i> .....	33
4.4. <i>Norme uniforme relative aux données</i> .....	33

4.5.	Abaissement du seuil pour le commerce de biens immobiliers ainsi que pour le commerce de métaux précieux et de pierres précieuses .....	34
4.6.	Suppression de l'art. 37, al. 2, LBA .....	34
4.7.	Autres considérations .....	35
4.7.1.	Modification de l'art. 305 <sup>bis</sup> CP .....	35

## Liste des participants à la consultation, avec les abréviations correspondantes

ABES	Association des banques étrangères en Suisse
ABG	Association de banques suisses de gestion
ABPS	Association de banques privées suisses
AK-GL	Commission du barreau du canton de Glaris
ANB	Association des notaires bernois
ARIF-OSIF	Association romande des intermédiaires financiers et Organisation de surveillance des instituts financiers
ASA	Association suisse d'assurances
ASB	Association suisse des banquiers (Swiss Banking)
ASG	Association suisse des gestionnaires de fortune
Autorité LFAIE FR	Autorité LFAIE du canton de Fribourg
BIG	Basel Institute on Governance
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CMP	Conférence suisse des Ministères publics
CP	Centre patronal
CSRF	Conférence suisse du registre foncier
economiesuisse	Fédération des entreprises suisses
EXPERTsuisse	Association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire
FER	Fédération des entreprises romandes
Forum OAR	Forum des organismes suisses d'autorégulation
Freikirchen.ch	Dachverband Freikirchen & christliche Gemeinschaften Schweiz
FSA	Fédération suisse des avocats
FSN	Fédération suisse des notaires
FTAF	Federazione Ticinese delle Associazioni di Fiduciari
GCO	Groupement des Compliance Officers de la Suisse romande et du Tessin
GLEIF	Global Legal Entity Identifier Foundation
HEV	Hauseigentümerverband Schweiz
impresum	Association impresum Les journalistes suisses
Le Centre	Le Centre Suisse
Les Verts	Les VERT-E-S suisses
nexus	Nexus Avocats SA
NK-GR	Notariatskommission des Kantons Graubünden

OAD-FCT	Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino
OAR FIDUCIAIRE SUISSE	Organisme d'autorégulation de FIDUCIAIRE SUISSE
OAR FSA / FSN	Organisme d'autorégulation de la Fédération suisse des avocats et de la Fédération suisse des notaires
OAR-ASA	Organisme d'autorégulation de l'Association suisse d'assurances
OAR-ASSL	Organisme d'autorégulation de l'Association suisse des sociétés de leasing
PEV	Parti évangélique suisse
PLR	PLR.Les Libéraux-Radicaux
PolyReg	PolyReg Association générale d'autorégulation
privatim	Conférence des préposé(e)s suisses à la protection des données
proFonds	Association faitière des fondations d'utilité publique de Suisse
PS	Parti socialiste suisse
santésuisse	Association faitière des assureurs-maladie suisses
SATC	Association suisse des sociétés de trust
SOLIFONDS	Fonds de solidarité pour les luttes de libération sociale dans le tiers monde
SPA	Swiss Payment Association
STEP	Society of Trust and Estate Practitioners (Geneva)
SVIG	Schweizerischer Verband der Investmentgesellschaften
SVIT	Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft
SwissFoundations	Association des fondations donatrices suisses
SwissHoldings	Fédération des groupes industriels et de services en Suisse
Transparency	Transparency International Suisse
UDC	Union démocratique du centre
UPS	Union patronale suisse
usam	Union suisse des arts et métiers
USPI	Union suisse des professionnels de l'immobilier
USS	Union syndicale suisse
veb.ch	Schweizer Verband für Rechnungslegung und Accounting
VIS-AIS	Association Immobilier Suisse
VQF	Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen
Zewo	Zentrale Auskunftsstelle für Wohlfahrtsunternehmen

## **1. Contexte**

L'intégrité de la place financière et économique suisse est un objectif d'une grande importance, indispensable à la bonne réputation et au succès de celle-ci. Un dispositif performant de lutte contre la criminalité financière (blanchiment d'argent, financement du terrorisme, fraude fiscale, corruption, crime organisé sous diverses formes telles que la traite des êtres humains, le trafic d'armes ou de drogues, etc.) doit donc être mis en place et régulièrement adapté à l'évolution des risques. Le 12 octobre 2022, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'élaborer, en collaboration avec le Département fédéral de justice et police (DFJP), un avant-projet de loi avec un double objectif : d'une part, accroître la transparence des personnes morales et faciliter l'identification de leurs ayants droit économiques et, d'autre part, prendre les mesures nécessaires pour renforcer et moderniser des éléments importants du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent.

L'avant-projet vise principalement à introduire un registre fédéral des ayants droit économiques des personnes morales suisses, ainsi que de certaines catégories d'entités juridiques étrangères. Il prévoit de renforcer les obligations des sociétés soumises à la loi, qui devront identifier leur ayant droit économique et l'annoncer au registre. L'avant-projet prévoit également de nouvelles obligations de transparence pour les actionnaires, les gérants et les administrateurs agissant à titre fiduciaire sur instructions d'une tierce personne. Le registre sera accessible aux autorités et aux personnes assujetties à la loi sur le blanchiment d'argent (LBA).

L'avant-projet établit en outre des obligations de diligence pour les personnes actives dans le conseil juridique ou le conseil aux sociétés, lorsqu'elles participent à certaines activités à haut risque du point de vue de la lutte contre la criminalité financière, en particulier en relation avec la structuration de personnes morales. Les conseillers devront faire part au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) de leurs soupçons fondés au sens de la LBA acquis dans le cadre de leur activité. Une exception à l'obligation de communication est prévue, qui vise à assurer la protection du secret professionnel des avocats et notaires.

Enfin, l'avant-projet prévoit certaines mesures supplémentaires pour améliorer l'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent. Il s'agit en particulier d'abaisser le seuil des transactions en espèces déclenchant l'application des obligations de diligence dans deux secteurs à risques (commerce des métaux précieux et des pierres précieuses ; immobilier), de revoir le système de sanctions des organismes d'autorégulation et d'introduire, pour les personnes assujetties à la LBA, l'obligation de prendre des mesures organisationnelles pour prévenir les violations des ordonnances fondées sur la loi sur les embargos.

## **2. Procédure de consultation et évaluation**

### **2.1. Procédure de consultation**

La procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques (AP-LTPM) incluant la révision partielle de la loi sur le blanchiment d'argent ainsi que des autres dispositions concernées s'est tenue du 30 août 2023 au 30 novembre 2023.

Ont été invités à participer à la consultation : les gouvernements des 26 cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), onze partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, trois associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national, huit associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau national et dix représentants des milieux intéressés.

Ont répondu à l'invitation à participer à la procédure<sup>1</sup> :

25 cantons : AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH ;

six partis politiques : Le Centre, Les Verts, PEV, PLR, PS, UDC ;

cinq associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national : ASB, economiesuisse, UPS, usam, USS ;

dix représentants des milieux intéressés officiellement invités : ABPS, ASA, EXPERTsuisse, FSA, FSN, OAR FIDUCIAIRE|SUISSE, Public Eye, SVIT, SwissHoldings, Transparency.

60 organisations, associations et entreprises ont aussi donné leur avis sur l'AP-LTPM sans y avoir été invitées officiellement :

ABES, ABG, AK-GL, Aktionariat AG, alliancefinance, ANB, ARIF-OSIF, ASG, association investigativ.ch, association Loitransparence.ch, Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale, Autorité LFAIE FR, BIG, Bündner Notarenverband, CCDJP, CMP, CP, Creditreform, CSNLAW, CSRF, Das-Aktienregister.ch, Ed. Steck & Cie, FER, FINcontrol Suisse SA, Forum OAR, Forum PME, Freikirchen.ch, FTAF, GCO, GLEIF, HEV, impressum, nexus, NK-GR, OAD-FCT, OAR-ASA, OAR-ASSL, OAR FIDUCIAIRE|SUISSE, OAR FSA / FSN, Opendata.ch, Ordine dei Notai del Canton Ticino, PolyReg, Privatim, proFonds, santéuisse, SATC, SOLIFONDS, SPA, STEP, SVIG, Swiss Blockchain Federation, SwissFoundations, UBS SA, USPI, veb.ch, Verlegerverband Schweizer Medien, VIS-AIS, VQF, Walder-Wyss Avocats, zewo.

Parmi les acteurs qui ont été invités à participer à la consultation, ont expressément renoncé à se prononcer : un canton (OW) et une association faîtière de l'économie qui œuvre au niveau national (UPS).

Tableau 1 : Vue d'ensemble des réponses reçues

Catégorie	Total invitations	Réponses sur invitation	Réponses sans invitation	Total réponses
Cantons / CdC	27	25	-	25
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	11	6	-	6
Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national	3	-	-	-
Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national	8	5	-	5
Autres organisations invitées à participer	10	10	-	10
Organisations et particuliers non contactés	-	-	60	60
<b>Total réponses</b>	<b>59</b>	<b>46</b>	<b>60</b>	<b>106</b>

<sup>1</sup> La liste des participants ci-dessous suit l'ordre alphabétique et se veut neutre.

## **2.2. Méthode d'évaluation**

Le présent rapport analyse les avis reçus par thème et ne les présente donc pas séparément, car cela ne serait pas pertinent étant donné leur multitude. Il n'indique au final que la position générale des participants à la consultation. Afin de fournir une image d'ensemble aussi complète que possible des nombreux avis reçus, qui sont par ailleurs variés sur le plan du fond, le rapport les résume par disposition de l'AP-LTPM. En outre, il se limite aux considérations et problèmes essentiels que les participants à la consultation ont le plus fréquemment soulevés en lien avec l'AP-LTPM. Pour les détails, on consultera donc les avis publiés par la Chancellerie fédérale.

L'AP-LTPM ainsi que la révision partielle de la LBA et des autres dispositions concernées font l'objet d'analyses distinctes dans le présent rapport. Celles-ci suivent la même structure, mais diffèrent quant au contenu et ne permettent donc pas de tirer des conclusions communes.

### 3. Avant-projet de loi fédérale sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques (AP-LTPM)

#### 3.1. Avis général des participants à la consultation

Les participants à la consultation ont des avis divergents sur l'AP-LTPM, mais une majorité y est favorable.

- Seize participants à la consultation approuvent l'AP-LTPM, tout en estimant qu'il ne va pas assez loin (en particulier concernant les trusts et l'accès au registre) :  
Cantons (2) : GE, GR  
Partis (3) : PEV, PS, Verts  
Association faîtière de l'économie (1) : USS  
Autres (10) : association investigativ.ch, association Loitransparence.ch, BIG, CMP, impressum, Opendata.ch, Public Eye, SOLIFONDS, Transparency, Verlegerverband Schweizer Medien
- Vingt participants à la consultation approuvent l'AP-LTPM :  
Cantons (13) : AG, AI, AR, BE, FR, LU, NE, NW, SH, TI, UR, VD, VS  
Parti (1) : Le Centre  
Autres (6) : Autorité LFAIE FR, FER, Freikirchen.ch, GLEIF, Privatim, santésuisse
- Trente-sept participants à la consultation approuvent l'AP-LTPM avec des réserves :  
Cantons (7) : BL, BS, GL, SG, SO, ZG, ZH  
Associations faîtières de l'économie (2) : ASB, economiesuisse  
Autres (29) : ABES, ABG, ABPS, ANB, ASA, ASG, CCDJP, CSRF, Ed. Steck & Cie, Forum PME, FSA, FSN, GCO, OAR-ASA, OAR-ASSL, OAR FIDUCIAIRE|SUISSE, OAR FSA / FSN, Ordine dei Notai Ticino, PolyReg, SATC, SPA, STEP, SVIG, SwissHoldings, UBS SA, veb.ch, VIS-AIS, VQF, Zewo
- Six participants à la consultation ne se sont pas exprimés sur la question du registre :  
Canton (1) : OW  
Association faîtière de l'économie (1) : UPS  
Autres (4) : Bündner Notarenverband, FINcontrol Suisse SA, nexus, NK-GR  
  
Quinze participants à la consultation rejettent l'AP-LTPM :  
Cantons (2) : SZ, TG  
Parti (1) : PLR  
Association faîtière de l'économie (1) : usam  
Autres (12) : Aktionariat AG, ARIF-OSIF, Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale, CP, EXPERTSuisse, HEV, OAD-FCT, proFonds, SVIT, Swiss Blockchain Federation, SwissFoundations, USPI
- Huit participants à la consultation rejettent l'AP-LTPM de manière catégorique :  
Parti (1) : UDC  
Autres (7) : alliancefinance, Creditreform, CSNLaw, Das-Aktienregister.ch, OAR FIDUCIAIRE|SUISSE, FTAF, WalderWyss

#### Tableau 2 : Analyse statistique des avis

La classification des avis se fonde sur les considérations suivantes :

- Approbation : l'AP-LTPM est approuvé sans réserve. Le participant à la consultation est d'accord avec celui-ci.
- Réserves : l'AP-LTPM est approuvé, mais doit être modifié.
- Rejet : le projet est rejeté.

Les six avis qui sont muets sur l'AP-LTPM ne sont pas pris en compte dans le tableau suivant.

Catégorie	Approbation	Approbation avec réserves	Rejet	Total réponses
Cantons / CdC	15	7	2	24
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	4	-	2	6
Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national	-	-	-	-
Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national	1	2	1	4
Autres organisations invitées à participer	2	5	3	10
Organisations et particuliers non contactés	16	24	16	56
Total réponses	<b>34</b>	<b>38</b>	<b>24</b>	<b>100</b>

### 3.2. Principaux résultats de la consultation

L'avant-projet relatif à la création d'un registre fédéral des ayants droit économiques des personnes morales ainsi qu'au renforcement du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en conformité avec les prescriptions internationales suscite l'approbation de la majorité des participants à la consultation. Le Conseil fédéral a agi rapidement pour appliquer les recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI). La Suisse est l'une des places financières les plus importantes au monde ; elle occupe la première place particulièrement pour ce qui concerne la gestion de fortune transfrontalière. C'est pourquoi il est indispensable qu'elle dispose d'une législation efficace et rigoureuse contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Selon de nombreux avis cependant, il est nécessaire d'apporter des améliorations sur des points centraux pour être en mesure de limiter les risques et de préserver l'intégrité des données saisies. Il s'agit avant tout en l'espèce de délimiter l'accès au registre, d'exclure le registre du champ d'application de la loi sur la transparence (LTrans) et de préciser l'obligation d'inscription des structures étrangères au registre, ainsi que d'exempter de cette obligation les fondations suisses. Parmi les aspects importants devant être améliorés figurent aussi, entre autres, l'absence de présomption d'exactitude, la garantie insuffisante de la protection de la personnalité, la nécessité de définir des mesures actives de protection du contenu du registre contre les accès non autorisés, ainsi que le manque de concordance entre la terminologie de la LBA et celle de l'AP-LTPM.

Certains participants estiment aussi que les procédures détaillées prévues en cas de signalement de divergences doivent être repensées en profondeur dans un souci d'applicabilité et d'efficacité, que les implications pour la LBA ne sont pas suffisamment prises en compte et exigent de clarifier la loi, ou encore qu'il faut veiller à ce que l'accès conféré aux autorités corresponde au but de la loi.

### **3.3. Analyse par thème**

#### **3.3.1. Objet et but de la loi**

##### ***Titre de la loi***

La *SVIT* et la *VIS-AIS* jugent le titre de l'AP-LTPM trompeur et craignent que les informations du registre soient ainsi accessibles au public.

##### ***Nécessité de créer un registre fédéral central***

*Das-Aktienregister.ch*, la *FTAF* et *WalderWyss* soulignent que la Suisse dispose déjà de bases légales et d'outils sûrs en matière d'annonce des ayants droit économiques. Les informations correspondantes sont à la disposition des autorités, si bien qu'il n'est pas nécessaire d'introduire un registre central de transparence.

*AR* salue en revanche l'abrogation prévue des dispositions actuelles, gage d'une législation cohérente alignée sur la LBA.

Le *CP* rejette l'AP-LTPM, mais en cas de maintien de celui-ci, il soutiendra la création d'un registre, étant donné que cela correspond aux standards internationaux et qu'il n'existe pas d'alternative plus simple.

##### ***Présomption d'exactitude des inscriptions au registre***

L'*ABES*, l'*ASB*, *economiesuisse*, le *Forum OAR*, l'*OAR-ASSL*, l'*OAR FIDUCIAIRE|SUISSE*, *PolyReg*, la *SPA*, la *SVIG*, *UBS SA* et la *VQF* constatent avec regret que le registre n'aidera pas les intermédiaires financiers à remplir leurs obligations de diligence. Le modèle proposé devrait être conçu de sorte à fournir une source fiable d'informations sur les ayants droit économiques non seulement aux autorités, mais aussi aux intermédiaires financiers. Dans l'éventualité où le registre ne serait pas régi par le principe de la foi publique contrairement au souhait du secteur, une présomption d'exactitude (réfragable en cas de divergence) laisserait déjà entrevoir un cadre d'utilisation bien plus positif.

Pour *Ed. Steck & Cie*, la *FSA* et la *FSN*, le registre devrait même être régi par un principe de « foi publique » ou comporter un effet de publicité. Dans le cas contraire, il risquerait de demeurer inutile dans le cadre des affaires, ce qui serait regrettable.

L'*ABES* et l'*ASG* soulignent que la consultation du registre devrait être facultative pour les intermédiaires financiers s'il ne constitue pas une source d'information considérée comme fiable.

##### ***Registre considéré en tant qu'instrument essentiel du dispositif général de lutte contre le blanchiment d'argent***

L'*ASB* et la *SPA* demandent que soit clarifié, dans l'article relatif au but de la loi, le fait que le registre constitue une source d'informations non seulement pour les autorités, mais aussi pour les intermédiaires financiers visant à leur permettre de satisfaire à leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Il convient donc de compléter l'art. 1 AP-LTPM en conséquence.

L'*ABPS*, l'*ASB*, la *SPA* et l'*usam* souhaitent que soit supprimée la référence à la lutte contre la criminalité économique. Cette notion étant absente de la loi, l'administration se verrait déléguer dans les faits la compétence législative de la « définir ».

Le *PS* critique le fait que le respect de la loi sur les embargos ne figure pas parmi les buts de la loi.

#### **3.3.2. Champ d'application de la LTPM**

### **Entités soumises à la LTPM**

L'ABG, l'ABPS, l'ASA, l'ASB, *economiesuisse*, *santésuisse* et l'*usam* estiment qu'il est juste d'exclure les entreprises cotées en bourse et les caisses de pensions du champ d'application de la LTPM, puisque leur transparence est assurée autrement. Dans la même logique, d'autres établissements non cotés en bourse qui font déjà l'objet d'une surveillance renforcée par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) ou d'autres autorités (et qui doivent communiquer l'identité des personnes détenant une participation qualifiée), par exemple les banques, les directions de fonds, les sociétés d'investissement, les entreprises d'assurances, les assurances sociales ainsi que les infrastructures des marchés financiers (dont les groupes financiers correspondants), ne devraient pas non plus être assujettis à la LTPM.

L'ASA, *economiesuisse*, GE, *SwissHoldings* et l'*usam* avancent que le contrôle d'une société cotée en bourse par possession de la majorité des voix dans des sociétés détenues directement ou indirectement devrait conduire à exclure l'entreprise concernée du champ d'application de la LTPM. L'AP-LTPM devrait être formulé en conséquence.

ZH souhaite en revanche que les personnes morales cantonales dont les structures économiques ont évolué au fil du temps et sont peu claires soient aussi soumises à la LTPM.

### **Fondations et associations d'utilité publique**

L'ABG, l'ABPS, l'ARIF-OSIF, l'ASB, *economiesuisse*, le PLR, *proFonds*, *SwissFoundations*, TG, l'*usam* et la *zewo* demandent la suppression de l'art. 2, al. 1, let. g, AP-LTPM ou l'introduction d'une disposition explicite prévoyant que les fondations (et associations) d'utilité publique sont exclues du champ d'application de la LTPM en raison de la faiblesse du risque encouru. L'assujettissement des fondations suisses ne va pas de soi, puisqu'elles sont surveillées par les pouvoirs publics, de sorte que l'obligation d'inscription au registre n'apporterait aucune plus-value.

*Freikirchen.ch* estime que l'AP-LTPM est adéquat, tout en étant favorable à ce que l'on prévoie des allègements supplémentaires pour les fondations et les associations, qui consisteraient à se baser davantage sur les faits inscrits au registre du commerce (reprise directe ou renvoi à l'inscription figurant dans le registre du commerce).

*veb.ch* pense que l'identité de l'ensemble des membres de l'organe de direction suprême des associations et des fondations devrait être annoncée, puisqu'elle est déjà connue. L'association est aussi d'avis que l'obligation d'annoncer l'identité des personnes physiques et morales qui influencent et/ou contrôlent les décisions des associations ou des fondations devrait être plus étendue.

ZH critique le fait que l'organe suprême de direction ou d'administration est assimilé à la direction au sens de l'art. 69 du code civil. Il faudrait aussi que la LTPM établisse qui est l'ayant droit économique en l'absence de présidence de la direction ou en cas de coprésidence.

### **Entités juridiques étrangères**

La CMP approuve explicitement l'obligation d'inscription au registre des entités juridiques de droit étranger présentant un lien suffisamment important avec la Suisse pour justifier cette inscription.

L'ASG fait valoir que la LTPM ne devra s'appliquer qu'aux entités juridiques étrangères dont l'« administration effective se trouve en Suisse » au sens du droit fiscal, ainsi que constaté par les autorités compétentes. Ce constat a pour conséquence que les entités en question sont inscrites au registre des entreprises et disposent alors d'un numéro IDE.

L'ABG et l'ASB apprécieraient que le message précise la notion d'administration effective (par ex. en indiquant que la fourniture de services financiers ne constitue pas en soi nécessairement une « administration effective » au sens du droit des sociétés).

L'ABPS, la SATC et la STEP souhaiteraient en revanche que les entités juridiques étrangères soient entièrement exclues du champ d'application de la LTPM, étant donné que l'identité de leurs ayants droit économiques est déjà connue dans le pays où elles ont leur siège. Si leur assujettissement devait être maintenu, il conviendrait de remplacer le terme « administration effective » par le terme matériellement plus adéquat de « contrôle » au sens des dispositions applicables en matière d'échange automatique de renseignements.

### **Acquisition d'immeubles par des entités juridiques étrangères**

La CSRF et UR proposent de lier l'assujettissement à la LTPM à l'acquisition d'un immeuble en Suisse et de renvoyer à la définition de l'acquisition donnée à l'art. 4 de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE). L'art. 4 LFAIE étant rédigé de manière très large, il n'y a aucun risque qu'il ne couvre pas certaines opérations d'acquisition importante ou la conclusion de l'acte générateur de l'obligation.

L'autorité LFAIE FR et GE relèvent que le seuil de déclenchement de l'annonce prévu par l'AP-LTPM est fixé à 25 %, alors que le seuil de la définition de la « position dominante » au sens de la LFAIE est arrêté au tiers (voir art. 6 LFAIE). Une personne morale suisse pourra donc être considérée comme contrôlée par des personnes à l'étranger au sens de la LTPM sans qu'il n'y ait encore de « position dominante » au sens de la LFAIE. Le message devrait donc préciser que ces deux notions restent autonomes et s'interprètent indépendamment l'une de l'autre.

La CSRF et SO demandent que si la preuve du respect de l'obligation de transparence devait être une condition à l'inscription au registre foncier, la LTPM comporte une disposition explicite à ce sujet. En l'espèce, il serait nécessaire d'établir un lien avec l'art. 172 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, vu que la preuve en question serait apportée par la remise d'une attestation correspondante fournie par l'autorité compétente. Le fait, pour l'office du registre foncier, de devoir effectuer ses propres recherches serait contraire au système en vigueur et créerait à cet égard un doublon inutile compte tenu des obligations incombant aux personnes habilitées à dresser des actes authentiques.

L'autorité LFAIE FR estime que le fait de définir quelles personnes morales étrangères seront assujetties va de soi, et que cet assujettissement devrait s'étendre aux « *asset deals* » et aux acquisitions de participation dans des sociétés détenant elles-mêmes un immeuble en Suisse (*share deal*).

Pour la CSRF, les entités juridiques ayant la capacité d'acquérir devraient être assujetties de manière générale, puisqu'elles portent le risque de non-identification des relations économiques, étant donné que, de l'extérieur, seule la société en question est visible. Il s'agit de déterminer la capacité d'acquérir selon les prescriptions du droit international privé (voir art. 155 de la loi fédérale sur le droit international privé) et du droit étranger ainsi applicable, et de formuler la loi à cet effet.

### **3.3.3. Ayants droit économiques**

#### **Définition uniforme**

L'ABPS, l'ASB, le BIG, *economiesuisse*, le Forum OAR, l'OAR-ASSL, l'OAR FIDUCIAIRE|SUISSE, PolyReg, la SPA, la SVIG, *Transparency*, l'*usam*, la VQF et ZH aimeraient que l'on veuille à ce que la définition donnée par la LTPM de l'ayant droit économique soit uniforme, car il existe entre l'ayant droit économique au sens de l'AP-LTPM et l'ayant droit économique au sens de la LBA des différences qui doivent impérativement être gommées.

L'ASB, la SPA et ZH donneraient la préférence à la définition proposée dans l'AP-LTPM, plus conforme aux prescriptions internationales, notamment à celles de l'Union européenne (UE). Il faudrait en conséquence adapter à cette définition la terminologie relative aux détenteurs du contrôle ainsi qu'aux sociétés de domicile dans la LBA et les ordonnances d'exécution.

L'ABPS, le GCO, l'OAR-ASSL, l'OAR FIDUCIAIRE|SUISSE, PolyReg, la SVIG, Transparency, UBS SA et la VQF souhaiteraient que l'on s'en tienne aux définitions de l'ayant droit économique que la LBA et les ordonnances d'exécution donnent actuellement. La définition figurant à l'art. 4, al. 1, AP-LTPM diffère de celle que l'on trouve à l'art. 4 LBA et aux art. 2, let. f, et 56 ss de l'ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent (OBA-FINMA), et correspond au détenteur du contrôle. Étant donné que le terme et sa définition proviennent du domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent, il faudrait se baser sur la définition de la LBA et ainsi conserver la distinction opérée entre les sociétés opérationnelles et les sociétés de domicile.

Le PS élargirait la définition de l'ayant droit économique, car l'art. 4 AP-LTPM ne prend pas suffisamment en compte les situations de « prête-nom » ou les sociétés de domicile derrière lesquelles il n'y a en fin de compte qu'un patrimoine. Il serait préférable de retenir comme critère la personne à laquelle le patrimoine, le résultat et/ou le comportement de la société sont imputés en dernier lieu.

GE considère qu'il faudrait apporter des précisions concernant l'action de concert. Celle-ci ne devrait viser que la coordination portant sur des affaires futures et non aussi des événements passés (par ex. les votes de décharge ou la révision des comptes).

L'OAD-FCT, la SPA et l'usam demandent que la notion de « contrôle par d'autres moyens » soit précisée dans la LTPM, estimant inapproprié que cette compétence soit déléguée.

L'ASG se félicite en revanche expressément du fait que cette compétence sera déléguée au Conseil fédéral, qui l'exercera par voie d'ordonnance.

### **Terminologie**

Le GCO et GE estiment que l'AP-LTPM emploie le terme d'ayant droit économique à tort. Il serait plus juste de parler de « bénéficiaire effectif » au sens de la définition que l'UE en donne, cette définition faisant référence à la propriété économique des actifs de l'entité et permettant de couvrir tous les types d'entités. Étant fondée sur les recommandations du GAFI, elle devrait donc être reprise dans la LTPM par souci de cohérence.

L'OAR-ASSL, l'OAR FIDUCIAIRE|SUISSE, PolyReg et la VQF pensent que la formulation employée dans l'AP-LTPM est maladroite et qu'il faudrait parler de « membre de l'organe de direction suprême » plutôt que de « membre le plus haut placé de [l']organe suprême ».

L'ASG estime qu'il est compatible avec les prescriptions internationales et sensé d'identifier à titre subsidiaire (et à juste titre en tant que seul point de contact pour les autorités) le membre le plus haut placé de l'organe de direction suprême comme étant l'ayant droit économique si le contrôle n'est pas exercé par d'autres moyens.

L'OAD-FTC, proFonds, SwissFoundations et la zewo rejettent l'idée que soit réputé ayant droit économique le membre le plus haut placé de l'organe de direction. Le cas échéant, il faudrait préciser que cette personne n'est identifiée comme telle qu'à titre subsidiaire, c'est-à-dire à la place de l'ayant droit économique ou en l'absence d'ayant droit économique.

### **Annnonce et inscription des ayants droit économiques des trusts**

Le BIG, le PEV, le PS, SOLIFONDS et Transparency demandent que soient également inscrits au registre les ayants droit économiques des trusts administrés en Suisse ainsi que des trusts

administrés depuis l'étranger dont le trustee en Suisse possède ou acquiert la propriété d'un immeuble en Suisse.

### **3.3.4. Obligations des entités juridiques et des autres personnes concernées**

#### ***Informations sur les ayants droit économiques***

L'ASB, le PS et ZH aimeraient qu'il faille fournir les mêmes informations relatives aux ayants droit économiques pour toutes les annonces (rapports de fiducie compris).

L'ABES souhaite qu'il soit précisé que l'intermédiaire financier doit requérir du cocontractant une déclaration écrite s'il s'avère que les informations portées au registre sont incomplètes ou insuffisantes. C'est l'autorité du registre qui est responsable de l'exhaustivité des inscriptions, pas les intermédiaires financiers, qui doivent être protégés des conséquences des inscriptions erronées.

L'ASB et le GCO estiment que l'adresse de résidence et la date de naissance de l'ayant droit économique sont des informations sensibles, qui ne peuvent être portées au registre pour des questions de protection des données. Ils proposent de n'inscrire à la place dans le registre que le pays de résidence et l'année de naissance, tandis que les adresses et les dates de naissance complètes ne pourraient être connues que de la police et des autorités judiciaires.

Le PS approuve l'obligation qui incombera à l'entité qui n'est pas parvenue à identifier l'ayant droit économique de consigner cette information, mais demande qu'il lui soit également imposé de chercher à clarifier la situation au moins une fois par an tant que l'ayant droit économique n'aura pas pu être identifié.

#### ***Reprise de l'approche fondée sur les risques***

L'ARIF-OSIF, l'ASB, l'ASG, la SPA et l'usam déplorent l'absence d'application cohérente de l'approche fondée sur les risques. Ils proposent donc de préciser explicitement dans le message que l'approche fondée sur les risques au sens de la LBA sera appliquée dans le cadre de la LTPM.

La SVIT et la VIS-AIS pensent que le régime de l'obligation générale d'inscription au registre ne correspond pas à l'approche fondée sur les risques et qu'il faudrait réaliser une évaluation de la charge par rapport aux avantages.

### **Clarification concernant la notion de « tiers impliqués dans la chaîne de contrôle »**

L'ASB critique le fait que par la notion de « tiers impliqués dans la chaîne de contrôle », on pourrait entendre la banque lorsqu'elle agit en tant que *nominee* pour des clients. Le fait que la banque doive intervenir dans la vérification de l'identité des ayants droit économiques et de leur qualité d'ayants droit économiques en mettant à la disposition de l'entité juridique, des actionnaires ou des associés les pièces et les informations nécessaires est sujet à interprétation et ne doit pas être compris comme impliquant la levée du secret bancaire et l'obligation pour la banque de publier ses propres documents internes KYC (*Know Your Customer*). Le message devrait préciser clairement ce point.

### **Obligations des administrateurs, gérants, actionnaires et associés agissant à titre fiduciaire**

L'autorité LFAIE FR approuve la disposition relative aux *nominees* de l'AP-LTPM, car elle permettra de simplifier substantiellement l'application de la LFAIE.

GE aimerait que l'on précise que le rapport de fiducie doit être annoncé indépendamment de la hauteur de la participation détenue.

La CMP et LU proposent d'imposer que l'annonce du *nominator* à la personne morale s'effectue au plus tard lors de l'inscription au registre du commerce.

BE, BL, GE, NW, Privatim et SZ souhaiteraient, pour des raisons d'efficacité et de protection des données, que l'ensemble des annonces des rapports de fiducie par les entités concernées s'effectuent directement et uniquement auprès du registre des ayants droit économiques. Les personnes agissant à titre fiduciaire devraient ensuite être annoncées par l'autorité qui tient le registre aux offices cantonaux du registre du commerce.

SG, ZG et ZH font observer que les informations en lien avec l'annonce des personnes agissant à titre fiduciaire ne devraient pas être publiques. Ils soulignent que l'AP-LTPM crée une nouvelle catégorie d'informations non publiques contraire au principe de production des pièces justificatives et de publicité du registre du commerce.

### **Exemption de l'obligation d'annonce pour les intermédiaires financiers**

L'ASB demande que les avocats soumis à la LBA sur le fondement de l'art. 13a de la loi sur les avocats (LLCA) et détenant à titre fiduciaire les actions pour un ayant droit économique aient aussi à annoncer à la personne morale le nom ou la raison sociale des personnes pour le compte desquelles ils agissent.

Pour le BIG, la CMP, GR, LU, TI et ZH, il n'est pas évident de comprendre pourquoi les personnes agissant à titre fiduciaire devraient être exemptées de l'obligation d'annonce uniquement parce qu'elles agissent ou agissaient dans le même temps en qualité de conseiller. L'obligation d'annonce prévue ne concerne au final que les purs prête-noms sans qualifications particulières et maintient l'absence de transparence qui règne actuellement dans l'ensemble du domaine des mandats professionnels mixtes, ce qui constitue une lacune légale problématique.

Le PS déplore que l'AP-LTPM limite l'annonce des rapports de fiducie aux situations où l'on agit pour le compte de tiers, ce qui exclut les cas de fiducie à plusieurs niveaux. Aucune annonce n'étant prévue dans de tels cas, il ne sera toujours pas possible d'identifier l'ayant droit économique effectif.

### **Obligations d'identification des ayants droit économiques de trusts et des trustees**

Le PS demande que la définition des ayants droit économiques des trusts se réfère à la définition de l'art. 64 OBA-FINMA.

ZH suggère, en lien avec l'art. 16, al. 4, AP-LTPM, d'examiner s'il conviendrait de mentionner expressément ou pas dans la LTPM les prescriptions applicables au trustee en matière de droit de la protection des données. Les ayants droit économiques d'un trust annoncés par le trustee devraient en outre pouvoir consulter les données les concernant dans les documents du trustee.

La SATC et la STEP approuvent l'approche sur laquelle se fonde l'AP-LTPM, notamment le fait que les trustees professionnels déjà soumis, au titre de la LBA, à des obligations d'identification et de vérification des ayants droit économiques des trusts n'entrent pas dans le champ d'application de la LTPM. Par ailleurs, l'obligation de transparence (*look through*) des trustees qui sont des personnes morales devrait se limiter aux cas dans lesquels ces trustees ne sont pas soumis à la LBA. En outre, le cercle des bénéficiaires d'un trust qui ont la qualité d'ayants droit économiques devrait inclure les seuls bénéficiaires qui ont le droit de recevoir une distribution obligatoire (*fixed interest beneficiaries*) ou qui reçoivent effectivement une distribution (discrétionnaire). Le cercle des bénéficiaires d'un trust devrait correspondre au cercle des bénéficiaires annoncés conformément aux dispositions applicables concernant l'échange automatique de renseignements.

### 3.3.5. Registre des ayants droit économiques

#### **Annnonce au registre**

L'ABPS approuve le fait que la responsabilité principale de fournir les informations destinées au registre incombera aux personnes morales elles-mêmes ou aux personnes qui en détiennent des parts et/ou à leurs ayants droit économiques.

L'ABES et EXPERTsuisse estiment que les délais d'annonce prévus dans l'AP-LTPM (30 jours) sont très courts et ne pourront probablement pas être respectés. Il serait donc pertinent que les délais commencent à courir dans tous les cas à partir du moment où les informations sont disponibles.

ZH propose que le délai commence à courir à compter de la publication dans la feuille officielle du commerce, ce qui n'exclura pas d'accepter les annonces effectuées après l'inscription au registre journalier (soit avant le début du délai).

Le BIG et Transparency jugent qu'il est nécessaire pour l'efficacité du registre de prévoir une obligation de déclaration annuelle de l'exactitude des informations contenues dans le registre.

Le Forum PME craint que les obligations d'annonce génèrent une charge administrative excessive. Elles ne devraient donc pas concerner les modifications minimales (par ex. l'augmentation de la participation d'un ayant droit économique de 27 à 30 %). Les obligations d'annonce imposeraient en outre des tâches nécessitant de faire appel à des spécialistes (par ex. concernant les personnes qui contrôlent une société par d'autres moyens). Les PME devraient donc se voir proposer des aides claires et simples à la mise en œuvre avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

AG doute que les mesures prévues dans l'AP-LTPM puissent permettre de garantir que les informations contenues dans le registre sont à jour, d'autant plus en l'absence de sanctions concrètes à effet direct.

NE salue la procédure simplifiée que prévoit l'AP-LTPM pour les entités juridiques. Afin de faciliter le travail des offices cantonaux et de permettre de collecter les données de manière uniforme, il serait toutefois souhaitable que le DFJP crée un formulaire uniforme applicable à l'ensemble des autorités cantonales du registre du commerce.

NW, TI, UR et ZG font remarquer que l'annonce des ayants droit économiques dans le cadre d'une réquisition au sens de l'art. 936, al. 1, du code des obligations (CO) est un document

public et que toutes les informations qu'elle contient sont donc accessibles aux tiers. Si cela n'est pas souhaité, ces informations ne devraient pas figurer dans la réquisition, mais dans un document séparé archivé comme document excepté de la publicité du registre du commerce (art. 10 de l'ordonnance sur le registre du commerce). En outre, l'on ne sait pas très bien si et dans quelle mesure l'office du registre du commerce sera tenu de collaborer dans la collecte des annonces et la vérification de leur exhaustivité et devra, le cas échéant, demander les pièces correspondantes.

### **3.3.6. Organisation et accès**

#### **Accès au registre**

AR salue la disposition y relative de l'AP-LTPM, car elle permettra d'éviter que la transparence ne soit excessive et porte atteinte de manière disproportionnée à la protection de la sphère privée.

Le *BIG*, la *CMP*, *GE*, *GR*, *Les Verts*, le *PEV*, le *PS*, *Public Eye*, *SOLIFONDS* et *Transparency* regrettent qu'aucun accès au registre ne soit prévu pour les médias et les ONG. Le *GAFI* recommande de leur octroyer un accès dans l'intérêt public, comme c'est déjà le cas dans d'autres pays tels que l'Allemagne.

*AG*, *BL*, la *CCDJP*, *GR*, *LU*, *SO* et *ZH* déplorent l'absence d'accès en ligne pour les autorités policières cantonales, qui, sur la base des lois cantonales sur la police, effectuent un travail d'enquête préliminaire indépendant de lutte contre la criminalité économique.

*GE* estime que l'accès au registre devrait être également prévu, sans conditions et en ligne pour les autorités suivantes : le registre du commerce, le registre foncier, les autorités d'application de la LFAIE, les autorités chargées de la vente d'immeubles aux enchères publiques, soit les offices de poursuites et faillites, ainsi que les autorités en charge de l'aide sociale.

*UR* est favorable à ce que les autorités fiscales fédérales, cantonales et communales aient accès au registre dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches (préservation du substrat fiscal ; application de l'impôt sur les gains immobiliers).

*VD* approuve la manière dont l'AP-LTPM règle l'accès au registre, mais estime qu'il est nécessaire que les adjudicateurs privés (qui ne sont donc pas des autorités administratives) puissent y accéder sur demande s'ils sont soumis à la législation sur les marchés publics.

Pour l'*ABES*, l'*ABG*, l'*ABPS*, l'*ASB*, l'*ASG*, le *CP*, *economiesuisse*, *EXPERTsuisse*, la *FER*, le *Forum AOR*, la *HEV*, l'*OAD-FTC*, l'*OAR-ASSL*, l'*OAR FIDUCIAIRE|SUISSE*, le *PLR*, *PolyReg*, la *SPA*, la *SVIG*, la *SVIT*, *SwissHoldings*, l'*usam*, la *VIS-AIS* et la *VQF*, le nombre d'autorités qui devront avoir accès aux informations du registre est trop important et ne correspond pas, dans certains cas (autorités fiscales, adjudicateurs et Office fédéral de la statistique [OFS], notamment), au but de la loi. L'accès devrait donc être limité aux autorités concrètement chargées par la loi de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

L'*ASB* reconnaît cependant qu'il serait justifié d'accorder aux autorités fiscales, aux offices du registre foncier ou aux autorités de la LFAIE (lex Koller) un droit spécifique d'accès aux données du registre dans le cadre de l'assujettissement de certaines entités juridiques étrangères.

*AG*, l'*autorité LFAIE FR*, la *CSRF*, *GL*, *SO*, *UR* et *ZG* sont favorables à ce que les autorités LFAIE, en leur qualité d'autorités de première instance ou d'autorités habilitées à recourir, disposent d'un accès au registre pour vérifier si les personnes qui ont acquis un immeuble en avaient le droit ou si elles sont contrôlées par une personne étrangère (voir art. 4 LFAIE).

L'*ASG*, *Le Centre*, *EXPERTsuisse*, le *Forum PME*, l'*OAD-FTC*, la *SATC*, la *STEP* et l'*usam* recommandent d'adopter une approche restrictive quant à l'accès au registre et de le limiter

aux autorités. Ils portent un regard critique sur l'octroi d'un accès en ligne aux intermédiaires financiers, aux avocats et aux conseillers, au motif qu'ils n'auront pas besoin du registre pour pouvoir s'acquitter de leurs obligations de diligence.

*alliancefinance* et la *FTAF* sont opposées à ce qu'un accès soit octroyé aux intermédiaires financiers, de crainte que des informations puissent à l'avenir être directement disponibles auprès d'eux sans entraide judiciaire. Elles sont aussi opposées à ce qu'un accès soit accordé aux autorités fiscales suisses, car il serait alors possible de contourner le secret bancaire.

### **Accès en présence d'un intérêt public prépondérant**

L'*association investigativ.ch*, l'*association Loitransparence.ch*, la *CMP*, *GR*, *impressum*, *LU*, *Opendata.ch*, le *PS*, *Public Eye* et la *Verlegerverband Schweizer Medien* constatent que l'accès dans l'intérêt de tiers en vertu de la LTrans est fortement restreint et que la procédure est longue. Ils ne sont donc pas convaincus par la référence à la LTrans et pensent qu'il faudrait accorder l'accès au registre aux médias et aux ONG justifiant d'un *intérêt légitime*.

L'*ABG*, l'*ASB*, *economiesuisse*, la *SPA* et l'*usam* critiquent le fait que l'octroi aux autorités soumises à la LTrans d'un accès général au registre comme le prévoit l'AP-LTPM pourrait conduire à ce que le caractère non public du registre ne soit en réalité pas respecté. Pour garantir la non-publicité du registre, il faudrait donc que les données du registre, annonces au sens de la LTPM comprises, soient exclues de façon générale du champ d'application de la LTrans.

La *CMP* et *LU* observent que des structures-écrans et des prête-noms sont aussi utilisés dans les relations juridiques ordinaires pour dissimuler les rapports effectifs ou commettre des abus (faillites en cascade, commandes frauduleuses et autres pratiques similaires). Ils ne comprennent pas pourquoi l'accès au registre des ayants droit économiques devrait être soumis à des conditions plus strictes que l'accès au registre foncier ou au registre des poursuites.

L'*ASG*, le *CP*, la *FTAF* et l'*USPI* sont catégoriquement opposés à ce que le registre puisse être consulté en présence d'un intérêt légitime ou d'un intérêt public du fait des risques d'abus inhérents.

### **Mesures préventives de protection des informations contenues dans le registre**

L'*ABG*, l'*ABPS*, l'*ASB*, *EXPERTsuisse*, le *Forum PME* et l'*usam* demandent que les données soient traitées de manière confidentielle, étant donné qu'elles sont protégées par le droit bancaire et le droit de la protection des données. Le registre devrait être protégé contre les accès non autorisés ou inappropriés par des mesures techniques.

La *HEV*, la *SVIT* et la *VIS-AIS* demandent de prévoir des dispositions pénales en cas de violation de l'obligation de garder le secret ou de renvoyer aux dispositions pénales de la loi sur la protection des données (LPD).

*BL*, *Privatim* et *ZH* déplorent que, du point de vue de la protection des données, l'accès prévu aux informations radiées ne soit pas du tout possible selon les termes employés dans la version en allemand, à moins que la radiation ne corresponde pas en l'espèce à un effacement sous forme de destruction irrémédiable. Le terme « *Löschung* », qui peut désigner aussi bien la « radiation » que l'« effacement », serait ici trompeur, puisque les données seront toujours à disposition, bien qu'à des conditions restreintes.

### **Signalement des divergences**

#### **Notion**

L'*ABPS*, l'*ASB*, *economiesuisse*, le *Forum OAR*, l'*OAR-ASSL*, l'*OAR FIDUCIAIRE|SUISSE*, *PolyReg*, la *SPA*, l'*usam* et la *VQF* estiment que le signalement prévu des divergences par les

intermédiaires financiers n'est pas adapté à la pratique. Certes, aucune obligation de consultation ne leur sera imposée, à juste titre, mais ils devront signaler des divergences résultant de la différence entre la définition des ayants droit économiques figurant dans la LBA et celle figurant dans la LTPM (notamment concernant les sociétés de domicile), ce qui serait disproportionné.

Le *PLR* et *UBS SA* font remarquer que le signalement des divergences prévu dans l'AP-LTPM exigera d'importants efforts de coordination pour une valeur ajoutée encore floue. Le signalement des divergences devrait donc se limiter aux cas dans lesquels les informations contenues dans le registre pourront être identifiées par l'intermédiaire financier comme étant manifestement fausses.

Le *PS* et *Transparency* considèrent que le signalement prévu des divergences comporte des lacunes, dès lors que cette obligation ne s'appliquera pas aux avocats ni aux conseillers qui auront accès aux informations du registre.

*ZH* demande que les dispositions concernant le signalement des divergences par les autorités soient conçues de sorte à n'engendrer aucun coût supplémentaire pour les cantons. Il demande aussi la suppression de l'obligation pour les intermédiaires financiers de signaler les divergences.

La *CSRF* souhaiterait que les autorités ne soient tenues de signaler les divergences que si elles ont connaissance d'une divergence entre le contenu du registre et la situation effective. Il ne faudrait pas non plus imposer d'obligation générale de consulter le registre.

*EXPERTsuisse*, le *Forum PME* et le *GCO* sont opposés au signalement des divergences. Seules les personnes morales tenues de connaître et d'annoncer l'identité de leurs propriétaires devraient être responsables de l'exactitude des annonces, le contrôle du contenu du registre devant revenir aux autorités impliquées.

### **Procédure, délais**

L'*ASG* propose de remplacer par un droit de signalement *facultatif* les obligations de signalement des intermédiaires financiers concernant les divergences constatées par rapport au contenu du registre de transparence ou en cas de simple doute. Il faudrait en toutes circonstances préserver l'anonymat de l'intermédiaire financier réalisant le signalement.

L'*ABES*, l'*ASB*, la *SPA* et l'*usam* doutent que le signalement des divergences puisse améliorer la qualité des données. Il faudrait donc uniquement imposer aux intermédiaires financiers de signaler les divergences au registre dans un délai défini qui commencerait à courir une fois la divergence connue. L'autorité qui tient le registre ou l'autorité de contrôle devraient être tenues de prendre les mesures nécessaires à l'élimination des divergences dans le délai prévu.

Le *GCO* critique le fait que les conséquences de l'inaction de l'intermédiaire financier (ne pas signaler une divergence) ne sont pas clairement énoncées. Si l'obligation des intermédiaires financiers de signaler les divergences devait être maintenue, il faudrait exclure toute sanction à leur encontre.

### **Rapport avec les signalements relevant de la législation sur le blanchiment d'argent**

L'*ASB*, la *SPA* et l'*usam* demandent que l'on clarifie le rapport entre les obligations au titre de la LTPM et les obligations de signaler relevant de la législation sur le blanchiment d'argent. Elles saluent le fait qu'aucune obligation de signalement supplémentaire au registre n'est créée en sus de l'obligation de communiquer prévue à l'art. 9 LBA, mais craignent que les investigations auprès du client conduisent dans les faits à l'informer des soupçons pesant sur lui, ce qu'il convient impérativement d'éviter dans le cadre de la LBA.

L'ABPS, l'ASB, la SPA et l'*usam* critiquent le fait qu'il ne sera possible de renoncer explicitement au signalement d'une divergence que si des soupçons de blanchiment d'argent ont été communiqués au MROS en application de l'art. 9 LBA, mais pas sur la base de l'art. 305<sup>ter</sup>, al. 2, CP, une lacune qu'il conviendrait de combler.

Pour l'ABES, il faudrait harmoniser les procédures de signalement au MROS et au registre pour éviter toute charge administrative excessive. Des mesures préventives devraient aussi être prises pour protéger les intermédiaires financiers de toute violation du secret bancaire en cas de signalement d'inscriptions erronées ou incomplètes.

### **Champ d'application**

Pour l'ASB, la restriction aux intermédiaires financiers de l'obligation de signalement n'est pas appropriée et met à mal le but du signalement des divergences. Il serait plus juste que cette obligation s'applique également aux négociants et aux conseillers au sens de l'art. 2, al. 1, let. b et c (nouvelle lettre), LBA, étant donné qu'ils doivent eux aussi identifier les ayants droit économiques de leurs clients.

L'ASB, la SPA et l'*usam* estiment qu'il serait pertinent que la LTPM précise explicitement que le signalement des divergences s'inscrit dans le seul cadre de l'exécution des obligations de diligence. Il serait inapproprié que les intermédiaires financiers soient en sus tenus d'effectuer périodiquement ou systématiquement une comparaison avec le registre de la transparence. Cela surchargerait du reste les structures existantes.

### **3.3.7. Contrôle et exécution**

#### **Annotation au registre**

L'ASB, le PS et la SPA demandent que le registre détaille le motif de l'annotation, donc qu'il indique notamment aussi, le cas échéant, que l'entité juridique ne peut pas identifier ses ayants droit économiques.

Le GCO et la SPA demandent eux que le registre n'indique pas qui est à l'origine de l'annotation, car dans le cas contraire cela constituerait une violation du secret bancaire au sens de l'art. 47 de la loi sur les banques.

#### **Autorité de contrôle**

Pour l'ASB et *Transparency*, le rôle dévolu à l'autorité de contrôle n'est pas clair. Il faudrait donc prévoir l'obligation pour l'autorité de contrôle de traiter et de mettre au point l'ensemble des annotations au registre fondées sur les signalements de divergences dans un certain délai, de sorte à offrir aux utilisateurs du registre la plus grande clarté possible sur son contenu.

AG estime qu'il serait pertinent que les autres autorités administratives aient le droit de communiquer spontanément des informations à l'autorité de contrôle. La communication d'informations provenant d'une procédure pénale pourrait toutefois aussi compromettre cette procédure. C'est pourquoi il faudrait prévoir une réserve correspondante (« dans la mesure où cela ne compromet pas la procédure pénale »).

TG juge concevable de séparer la tenue du registre (DFJP) et la surveillance (DFF) pour des raisons de « gouvernement d'entreprise », mais craint que la division des tâches, des responsabilités et des compétences crée des obstacles administratifs.

### **Devoir de renseigner**

L'ASB juge pertinent de limiter le devoir de renseigner au tiers effectuant le signalement, au risque, dans le cas contraire, de générer des demandes en masse auprès des intermédiaires financiers.

BL et *Privatim* estiment que les explications relatives à l'art. 36 AP-LTPM prêtent à équivoque. Si cette disposition ne définit pas une obligation légale de renseigner au sens de l'art. 321, al. 3, CP, il sera difficile, voire impossible, de recevoir les informations nécessaires de personnes soumises au secret professionnel. La LTPM devrait être libellée en conséquence.

### **Mesures**

La CSRF estime qu'il est approprié de ne pas prévoir parmi les mesures de sanctions civiles (par ex. l'annulation de contrats de vente), qui impliqueraient une charge disproportionnée et seraient source d'insécurité juridique.

TI craint que l'art. 37, al. 3, AP-LTPM génère indirectement une charge supplémentaire au sein des offices du registre du commerce, étant donné que la dissolution d'une entité juridique selon les dispositions relatives aux faillites et la radiation d'une succursale impliquent une procédure administrative.

ZG et ZH préféreraient qu'il existe une compétence judiciaire à l'image de celle visée à l'art. 939, al. 2, ou 731b CO. La dissolution et la liquidation d'une entité juridique selon les dispositions du droit des faillites constituent une mesure radicale, qui ne devrait être mise en œuvre par un tribunal qu'après une procédure appropriée garantissant une possibilité de recours correspondante.

#### **3.3.8. Frais**

GR et TI rejettent la disposition de l'art. 38 AP-LTPM relative à la gratuité de l'inscription au registre, estimant qu'il faudrait plutôt prévoir la perception d'émoluments couvrant les frais en contrepartie aussi bien de l'inscription que des modifications, au vu des coûts importants liés à la tenue du registre. Il ne serait pas acceptable que les offices cantonaux du registre du commerce aient à fournir gratuitement des services pour le registre des ayants droit économiques.

#### **3.3.9. Assistance administrative**

L'ABPS, l'ASB, *economiesuisse*, la SPA et l'*usam* attirent l'attention sur le fait que la plupart des autorités qui auront accès au registre sont soumises à des dispositions juridiques et administratives qui leur sont propres. L'art. 40 AP-LTPM devrait donc être supprimé, et il conviendrait de renvoyer, s'agissant de l'échange international de renseignements, aux procédures des autorités disposant d'un accès.

Pour BL, *Privatim* et ZH, il faudrait que la LTPM précise que des données ne pourront être communiquées que si les autorités étrangères sont soumises au secret de fonction ou à un devoir de discrétion équivalent et qu'elles garantissent un niveau de protection des données égal à celui de la Suisse.

#### **3.3.10. Dispositions pénales**

Pour BL et la CCDJP, le registre ne pourra déployer son utilité que si les entités juridiques annoncent vraiment l'identité de leurs ayants droit économiques. Il ne sera souvent pas possible d'apporter la preuve qu'une annonce a volontairement été omise. C'est pourquoi il sera primordial de sanctionner aussi d'une amende les négligences.

AG juge trop élevée la différence entre le montant de l'amende maximale que l'auteur encourra s'il a agi intentionnellement et le montant de l'amende maximale qu'il risquera s'il a agi par

négligence. Il conviendrait donc de rehausser l'amende en cas de négligence à au moins 50 000 francs pour s'assurer de disposer d'inscriptions à jour.

*Les Verts* et le *PEV* constatent avec regret que, contrairement au non-respect des obligations d'annonce, le non-respect des obligations de diligence ne pourra pas donner lieu à des sanctions.

Pour *GE*, le montant maximum de l'amende permettant de renoncer à poursuivre les personnes physiques et de condamner à leur place l'entreprise est trop faible et devrait être augmenté à 50 000 francs, à l'instar de ce que prévoit déjà l'art. 49 de la loi sur la surveillance des marchés financiers.

L'*ABPS*, l'*ASB*, l'*ASG*, *economiesuisse*, le *Forum AOR*, le *Forum PME*, , l'*OAR-ASSL*, l'*OAR FIDUCIAIRE|SUISSE*, le *PLR*, *PolyReg*, la *SPA*, *SwissHoldings*, l'*usam* et la *VQF* considèrent qu'il ne serait pas pertinent de sanctionner la fourniture par négligence de fausses indications, étant donné qu'il ne s'agit pas d'un acte punissable, contrairement aux agissements intentionnels. L'art. 41, al. 2, AP-LTPM devrait donc être supprimé sans être remplacé, tout comme l'art. 43 AP-LTPM. Il conviendrait aussi de réduire de sept à trois ans le délai de prescription de la poursuite pénale selon l'al. 4.

La *CMP*, *GR*, *LU* et *NW* regrettent que le système actuel de contraventions (art. 327 CP) soit maintenu, ce qui n'est pas propice au respect de l'exactitude des annonces. La *lex specialis* (art. 32bis AP-CP) ne permettra pas de punir la fourniture délibérée d'indications fausses en tant que faux dans les titres.

### **3.3.11. Protection des données**

*BL* et *Privatim* observent que, dans la version allemande de l'AP-LTPM, le terme « *sensible Daten* » ne correspond pas à la terminologie de la LPD. L'art. 45, al. 1, AP-LTPM est conçu de telle sorte qu'il donne carte blanche, alors qu'on ne sait pas très bien si et dans quelle mesure un profilage sera réellement nécessaire.

*ZH* estime qu'il est nécessaire de régler clairement la responsabilité relative au traitement des données personnelles. Il faudrait aussi déterminer qui seront les « utilisateurs autorisés » qui auront encore accès aux données conservées après leur radiation.

### **3.3.12. Dispositions finales**

L'*ASB*, la *SPA* et *veb.ch* souhaiteraient que les délais transitoires soient les mêmes pour toutes les entités juridiques assujetties dans une perspective de sécurité juridique, un délai général de six mois semblant ainsi proportionné. L'*OAD-FCT* demande que les délais transitoires soient étendus à 12 mois.

Pour l'*OAR-ASSL*, l'*OAR FIDUCIAIRE|SUISSE*, *PolyReg*, *veb.ch* et la *VQF*, la subdivision et la terminologie de l'art. 50 AP-LTPM ne sont pas cohérentes et contredisent la disposition du code des obligations. Même si les allègements en faveur des PME sont compréhensibles, il ne faudrait pas oublier que c'est précisément au sein des entités juridiques qui ne sont soumises à aucune révision qu'il existe un danger que les obligations légales ne soient pas respectées et que cela ait des conséquences.

## **3.4. Mise en œuvre par les cantons**

*BE*, la *CCDJP*, *FR*, *NE*, *SG*, *SZ*, *TI*, *VS* et *ZG* critiquent le fait que la mise en œuvre de la LTPM entraînera pour les autorités du registre du commerce un surcroît de travail considérable impossible à assumer sans ressources supplémentaires. Certains d'entre eux suggèrent donc d'examiner s'il ne serait pas indiqué de renoncer aux procédures d'annonce visées aux

art. 20 et 21 AP-LTPM. Ce n'est pas aux autorités cantonales du registre du commerce d'assumer les obligations d'annonce des entités juridiques.

*ZH* demande que la LTPM dispose clairement que si l'office du registre du commerce ne reçoit aucune information relative aux ayants droit économiques ou si les informations reçues sont manifestement contradictoires, incomplètes, illisibles ou fantaisistes, il effectuera l'inscription au registre du commerce sans examen supplémentaire.

*SO* estime que l'annonce au registre du commerce que prévoit l'AP-LTPM n'est pas appropriée du fait du manque de connaissances quant à la situation effective. La possibilité d'effectuer aussi l'annonce auprès de l'office du registre du commerce serait trop lourde et aurait pour conséquence de faire intervenir plusieurs autorités dans la mise en œuvre. Il conviendrait à la place d'envisager l'adoption d'un modèle avec une identification par défaut, qui consisterait à considérer que les acquéreurs des droits de participation sont aussi les ayants droit économiques en l'absence d'annonce divergente. Les entités juridiques n'auraient ainsi aucune annonce à faire dans la plupart des cas.

*BE*, la *CMP*, *NW*, *TI*, *ZG* et *ZH* craignent que le devoir d'informer figurant dans l'AP-LTPM amplifie encore la surcharge prévisible des offices du registre du commerce. L'information ne sera pertinente que pour les entités juridiques qui n'auront pas encore rempli leur obligation d'annonce.

L'*ARIF-OSIF*, la *SVIT* et la *VIS-AIS* s'opposent aux solutions décentralisées. Le processus prévu consistant à faire intervenir les offices du registre du commerce doit être examiné pour des raisons de coûts, et il existe un risque que les informations soient ainsi rendues publiques.

*EXPERTsuisse* et *GR* sont en revanche favorables à l'introduction de registres décentralisés tenus par les offices du registre du commerce, étant donné que ceux-ci possèdent déjà toutes les connaissances nécessaires et peuvent directement associer l'annonce de l'identité des ayants droit économiques à l'inscription au registre du commerce, ce qui serait plus efficace que la mise en place d'un registre central.

### **3.5. Charges et coûts liés à l'AP-LTPM**

*BE*, *GL*, *SO*, *SZ*, *VD*, *ZG* et *ZH* ne sont pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle l'activité supplémentaire devrait « engendrer des coûts supplémentaires limités » pour les cantons, et ils demandent des clarifications détaillées. Les coûts sont sous-estimés car ils n'ont pas été calculés dans leur totalité, et il faudrait faire en sorte que la LTPM soit neutre sur le plan des coûts pour les cantons.

Si *SG* comprend la logique de la mise en place du registre en soi, il estime qu'il faudrait veiller, au moment de le concevoir, à faire en sorte que la charge administrative pour les entreprises soit la plus faible possible aussi bien lors de l'introduction du registre que par la suite.

Pour la *Swiss Blockchain Federation*, le registre devrait être tenu de sorte que les entités juridiques concernées puissent remplir leurs obligations d'annonce efficacement et sans avoir à fournir des efforts disproportionnés, ce qui nécessiterait de prévoir une procédure d'annonce simplifiée pour toutes les petites entreprises et les start-up. Par ailleurs, en autorisant la création de registres privés des ayants droit économiques, on permettrait de réduire les coûts en faisant jouer la concurrence, en augmentant l'efficacité et en maintenant les charges dans les limites du raisonnable. Un registre électronique apporterait une réelle plus-value et devrait par conséquent être relié aux registres privés existants (par ex. les registres électroniques des actions).

La *FSN* critique comme étant irréaliste l'affirmation selon laquelle la charge additionnelle devrait être nulle ou limitée pour 97,5 % des sociétés. L'introduction de la liste des ayants droit économiques visée à l'art. 697/CO a eu pour effet d'augmenter la demande de conseil et la charge

de mise en œuvre de la plupart des sociétés, ce qui a occasionné des coûts considérables. La mise en place d'une autorité de contrôle devrait aussi faire grossir l'appareil administratif, pour une assez faible valeur ajoutée.

*Creditreform* craint que la LTPM fasse peser une charge administrative importante aussi bien sur les entreprises que sur les administrations. Si le registre devait être bel et bien mis en place, il pourrait être tenu par des prestataires privés, et les personnes inscrites devraient participer aux coûts qu'il occasionnerait.

*UR* déplore l'augmentation massive des postes au sein du DFF et de l'Office fédéral de la police (fedpol) qu'engendrerait la création du registre, qu'il conviendrait de réexaminer avec un regard critique.

*SZ* et *TG* posent la question de l'efficacité administrative ainsi que de la charge administrative que ce projet complexe induira pour les entreprises. Ils doutent que l'effet visé justifie la charge de suivi et d'application. Ils rejettent l'AP-LTPM sous sa forme actuelle.

*Transparency* fait observer que l'AP-LTPM contient des simplifications clairement définies impliquant que la charge additionnelle devrait en fin de compte être nulle ou limitée pour environ 97,5 % de l'ensemble des entités juridiques assujetties. Les 2,5 % restants devront fournir certains efforts, car ils ne disposent actuellement d'aucune procédure d'identification et de documentation de leurs ayants droit économiques et qu'ils devront en établir une.

### **3.6. Autres considérations**

La *GLEIF* propose que la Suisse envisage d'introduire le LEI (*legal entity identifier*) dans le projet de loi en tant qu'élément de données obligatoire pour l'identification des personnes morales (entreprises, ONG, intermédiaires financiers). L'intégration du LEI en tant qu'élément obligatoire dans le flux d'informations entre les personnes morales et le registre constituerait un moyen efficace et sûr qui permettrait d'établir l'image des structures de direction et de propriété complexes ainsi que d'aider à prévenir les risques de blanchiment d'argent. Par ailleurs, le LEI pourrait être intégré en tant qu'élément de données obligatoire dans le registre fédéral et être renseigné en collaboration avec l'OFS, entité accréditée pour attribuer les LEI aux entreprises ayant leur siège en Suisse.

La *CMP* estime qu'il serait souhaitable, pour lutter efficacement contre le blanchiment d'argent d'introduire, outre un registre des ayants droit économiques, un registre bancaire central à l'échelle fédérale qui recenserait toutes les relations bancaires (voire les comptes en banque) des différentes personnes ou entités juridiques, comme c'est aujourd'hui le cas dans de nombreux pays européens.

## 4. Modification de la LBA et de la LLCA

### 4.1. Avis sur l'introduction d'obligations de diligence pour les conseillers et les avocats en ce qui concerne certaines activités

#### 4.1.1. Cantons

*OW* a renoncé à se prononcer.

*AR, NE, SH* et *ZG* ont remis un avis, dans lequel ils approuvent dans l'ensemble le projet global, sans toutefois aborder plus en détail les modifications qu'il est proposé d'apporter à la LBA et à la LLCA. Ils n'indiquent pas s'ils soutiennent ou pas l'introduction d'obligations de diligence pour les conseillers et les avocats en ce qui concerne certaines activités (ci-après « obligations de diligence »).

Treize cantons (*AG, AI, BE, BS, FR, GE, GR, LU, NW, UR, VD, VS, ZH*) approuvent sur le principe l'introduction d'obligations de diligence.

Ils soulignent notamment que ces obligations de diligence viennent combler une faille importante dans le dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ce qui permettra de réduire les risques de réputation (y compris pour les professionnels du droit) et de renforcer la place financière. Les obligations de diligence devraient aussi avoir un effet dissuasif sur les criminels et simplifier en outre l'administration de la preuve par les autorités de poursuite pénale dans les procédures pénales engagées à l'encontre des « *enablers* » et des « *gatekeepers* » (*BS, GR, LU*). Selon *LU*, le bilan du ministère public montre que les prestataires suisses du secteur non financier ne cessent d'être impliqués dans des machinations douteuses ou criminelles. *NW* estime que l'introduction d'obligations de diligence pour les personnes actives dans le conseil juridique et le conseil aux entreprises est un moyen efficace d'endiguer les activités illégales. Pour *ZH*, le projet renforce le dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et le rapproche encore davantage des normes internationales. Il conviendrait toutefois d'indiquer dans la loi que les dispositions relatives à l'activité des conseillers ne s'appliquent pas aux employés de droit public (notariat officiel).

Sur les treize cantons qui approuvent sur le principe l'introduction d'obligations de diligence, trois pensent que les mesures proposées ne vont pas assez loin et n'apportent qu'une « norme minimale » ou le « strict minimum » pour placer le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent à un niveau acceptable sur le plan international (*GE, GR* et *LU*).

Dans leurs avis, plusieurs cantons critiquent ou rejettent certains aspects des modifications proposées de la LBA et de la LLCA, notamment le concept de surveillance, sans toutefois se positionner explicitement quant à l'introduction des nouvelles obligations de diligence. Ainsi, il n'est pas évident pour *SO* que l'introduction de celles-ci, qui occasionnera une charge de travail supplémentaire considérable pour les avocats, offre la plus-value souhaitée en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. *SZ* est défavorable aux contrôles obligatoires par les autorités cantonales de surveillance des avocats. Dans les remarques préliminaires de son avis, il rejette l'AP-LTPM dans sa forme actuelle. *ZG* avance que c'est aux acteurs politiques qu'il incombera de décider s'ils jugent les obligations de diligence prévues nécessaires et appropriées. *TI* n'approuve ni ne désapprouve explicitement l'introduction des obligations de diligence, mais attire l'attention sur les coûts supplémentaires liés aux contrôles prévus. *GL* souligne les coûts pour les cantons de la surveillance et de l'application des obligations de diligence et constate que ces coûts sont trop peu détaillés dans le rapport explicatif.

*BL* et *TG* estiment que les nouvelles obligations de diligence prévues pour les avocats sont trop vastes et ils les rejettent. Selon *TG*, les avocats ne devraient y être soumis que s'ils sont

réellement liés au secteur des marchés financiers. SG pense aussi que les obligations de diligence sont très vastes et que les dispositions correspondantes devraient être revues et modifiées.

#### **4.1.2. Partis politiques**

Les Verts et le PS saluent expressément l'introduction d'une obligation de diligence pour les conseillers et les avocats. Ils pensent toutefois que l'obligation de communication au MROS est trop limitée pour que le but de la loi puisse être atteint. Il sera toujours possible de mener des activités problématiques sous le couvert du secret professionnel.

Le PEV approuve l'extension des dispositions visant à prévenir le blanchiment d'argent aux avocats ainsi qu'aux autres conseillers et trouve bien que l'AP-LTPM se fonde sur les exigences minimales impératives du GAFI. Il déplore cependant le fait que les avocats et les notaires seront soumis à une obligation restreinte de communication au MROS s'ils n'agissent pas en tant qu'intermédiaires financiers. Du point de vue du PEV, l'obligation de communiquer inscrite dans la LBA ne devrait pas être limitée aux cas de représentation divulguée ni au-delà du champ de protection du secret professionnel.

Le Centre dit approuver la réduction des risques de blanchiment d'argent, mais juge impératif que le secret professionnel soit protégé. Il demande que l'AP-LTPM soit remanié pour que les mesures prévues ne visent que les activités où le risque de blanchiment d'argent est élevé.

Le PLR est opposé à l'AP-LTPM. Il pense qu'il n'existe aucun motif objectif justifiant d'intégrer dans le champ d'application de la loi les avocats et les conseillers exerçant leur activité usuelle. Pour le PLR, imposer des obligations supplémentaires à un groupe de personnes qui n'a aucun droit de disposer des valeurs patrimoniales est une mesure bureaucratique qui ne recherche pas l'efficacité. Le PLR critique aussi le fait que le rattachement des conseillers à un organisme d'autorégulation (OAR) va trop loin et dépasse l'objectif visé. L'alignement de fait sur les règles applicables aux intermédiaires financiers ne se justifie pas.

Pour l'UDC, l'AP-LTPM doit être renvoyé à ses auteurs pour être remanié, car il est matériellement trop dense et n'est par ailleurs pas nécessaire.

#### **4.1.3. Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national**

Les cinq associations faitières de l'économie œuvrant au niveau national qui ont pris part à la procédure de consultation défendent des points de vue différents concernant l'introduction d'obligations de diligence.

Tandis que l'ASB et l'USS se disent favorables sur le fond à l'extension des dispositions relatives à la prévention du blanchiment d'argent aux conseillers et aux avocats, la jugeant pertinente et judicieuse par rapport aux normes internationales, l'*usam* pense que les propositions visant à étendre le champ d'application de la LBA et à modifier la LLCA ne sont pas nécessaires et sont excessives.

Dans son avis, qui rejoint celui de l'UPS, *economiesuisse* se dit favorable à une extension des obligations de diligence concernant certaines activités de conseil (notamment le conseil juridique), pour autant qu'elles recèlent un risque élevé de blanchiment d'argent. Certaines modifications seraient toutefois nécessaires, et il faudrait préciser le champ d'application dans un souci de sécurité juridique.

#### **4.1.4. Organismes d'autorégulation, Forum OAR**

L'ARIF-OSIF n'a rien contre l'extension du champ d'application de la LBA aux conseillers, à condition que cela se fasse sur la base de l'approche fondée sur les risques, ce qui serait cependant trop peu le cas en l'espèce.

L'*OAD-FCT* juge qu'il serait préférable d'introduire les obligations de diligence pour les conseillers et les avocats par la voie d'un projet distinct. Dans le même sens, il déplore le fait que les termes utilisés en lien avec les activités concernées sont trop vagues et que l'on ne voit pas très bien pourquoi certaines activités devraient relever de la LBA. Il conviendrait donc de supprimer les dispositions correspondantes (art. 3<sup>bis</sup>, al. 1, let. c et d, P-LBA). Il faudrait aussi renoncer à inclure les conseillers en matière comptable. L'*OAD-FCT* renvoie pour le reste à l'avis du Forum OAD.

Eu égard au dernier rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse au GAFI, *PolyReg* reconnaît qu'il est nécessaire d'agir en ce qui concerne la réglementation de l'activité de conseil et est donc dans l'ensemble favorable à l'extension du champ d'application. Étant donné que le rapport de suivi du 19 octobre 2023 du GAFI constate une amélioration, il n'y a toutefois pas d'urgence à réviser à nouveau la LBA. *PolyReg* demande donc de séparer l'AP-LTPM de la révision de la LBA, laquelle devra se faire dans un second temps, dans le cadre d'un projet distinct.

L'*OAR FIDUCIAIRE|SUISSE* émet des réserves de principe quant à l'AP-LBA et rejette catégoriquement l'ensemble des modifications proposées, à l'exception de l'abaissement du montant des paiements en espèces à 15 000 francs. Étant donné que la Suisse a reçu une évaluation plus favorable dans le rapport de suivi d'octobre 2023 concernant deux recommandations importantes du GAFI, il n'y a actuellement aucune pression internationale obligeant à procéder à de nouvelles modifications. L'assujettissement des conseillers équivaudrait à une rupture doctrinale lourde de conséquences avec le système actuel, puisque la distinction claire établie entre l'intermédiation financière et l'intermédiation non financière s'estomperait, voire disparaîtrait. Il faudrait donc renoncer à modifier la LBA et ne conserver que l'AP-LTPM, d'autant qu'il n'existe matériellement aucun lien impératif entre les deux domaines concernés.

Eu égard à certaines recommandations du GAFI, le *Forum OAR* s'accorde à dire qu'il est nécessaire de modifier la législation concernant les conseillers et les avocats. Il estime cependant que, dans leur conception actuelle, les dispositions proposées ne sont ni justifiables sur le plan doctrinal, ni applicables dans la pratique juridique. Il demande qu'elles soient complètement repensées et inscrites dans la seule LBA.

L'*OAR FSA / FSN* pense que la Suisse se conforme suffisamment aux recommandations du GAFI et qu'il n'est donc pas nécessaire de légiférer. L'assujettissement des avocats, des notaires et des conseillers ne serait pas acceptable au vu du système d'assujettissement excessif et flou, étant donné que cela entraverait considérablement la fourniture diligente de services juridiques.

#### **4.1.5. Autres organisations et milieux intéressés**

Dix participants à la consultation soutiennent explicitement l'introduction d'obligations de diligence pour les conseillers et les avocats : l'*ABES*, l'*association investigativ.ch*, le *BIG*, la *CMP*, la *FER*, le *GCO*, *Public Eye*, *SOLIFONDS*, *UBS SA* et l'*USS*. Certains font remarquer que le champ d'application défini est trop étroit ou constitue le « strict minimum » pour répondre aux exigences internationales.

Les participants à la consultation suivants ne sont pas opposés à l'introduction d'obligations de diligence de manière générale, mais attendent des modifications ou des précisions.

Le *CP* pense que les conseillers et agents immobiliers ne devraient pas être soumis aux nouvelles obligations, étant donné qu'ils ne sont généralement pas impliqués dans les transactions financières. Il en va de même d'*Aktionariat AG*, pour qui seuls les conseillers agissant « comme intermédiaires » devraient être concernés. *nexus* propose de ne pas soumettre à de nouvelles obligations de diligence les activités des avocats visant à préparer ou à exécuter une transaction pour laquelle les fonds transitent intégralement par un intermédiaire financier soumis à la LBA ou pour laquelle seul un montant inférieur à 15 000 francs est payé en espèces.

Selon la *SVIT* et la *VIS-AIS*, les activités concernées devraient être délimitées plus précisément. Les activités du domaine comptable ou l'expertise-comptable ne devraient pas être visées au vu du faible risque qu'elles recèlent.

La *FSA* estime que les avocats devraient être soumis aux obligations de diligence relevant de la législation sur le blanchiment d'argent si, dans le cadre de leur activité de conseil, ils participent à des transactions présentant un risque élevé de blanchiment d'argent, de financement du terrorisme ou de délinquance fiscale qualifiée, ce qui devrait cependant être réglé dans la loi. Les dispositions proposées créeraient pour les avocats un régime flou et hétérogène, qui risquerait d'affaiblir le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ou de compliquer sa mise en œuvre. La question de l'assujettissement des conseillers et des avocats devrait être soumise au Parlement dans le cadre d'un projet amélioré.

L'*usam* est opposée à l'élargissement du champ d'application de la LBA aux conseillers et aux avocats, ainsi qu'à la modification de la loi sur les avocats. La Suisse dispose déjà d'un système efficace de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et le GAFI la juge largement conforme (*largely compliant*). *alliancefinance*, la *Bündner Notarenverband* et la *NK GR* et partagent également cet avis.

L'*ANB*, la *FSN* et l'*Ordine dei Notai del Canton Ticino* émettent aussi un avis négatif, indiquant que ce serait une mauvaise chose d'assujettir les activités d'intermédiation non financière. L'assujettissement général des notaires à la LBA n'est pas nécessaire et n'apporterait aucune valeur ajoutée.

Le *CP*, qui rejette l'ensemble de l'AP-LTPM, pense que le dispositif en place pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme répond déjà largement aux recommandations du GAFI. Si le projet devait néanmoins être poursuivi, il ne faudrait pas soumettre les conseillers et les agents immobiliers aux nouvelles obligations.

*EXPERTsuisse* demande que l'assujettissement se limite aux activités présentant un risque élevé. Les activités purement comptables ainsi que celles relevant des mandats d'expertise-comptable devraient être exclues du champ d'application.

La *FSN* attire l'attention sur le fait que les notaires sont depuis toujours concernés par la LBA, dès lors qu'ils exercent une activité d'intermédiation financière, et que le Conseil fédéral, dans son message du 13 décembre 2013 concernant la mise en œuvre des recommandations du GAFI, révisées en 2012, estime qu'un assujettissement plus large irait à l'encontre du système et serait disproportionné ainsi qu'inapproprié.

Pour la *SBF*, assujettir tous les conseillers créerait des doublons et ne serait donc pas efficace.

*CSNLAW*, *Ed. Steck & Cie* et *WalderWyss* s'opposent aussi aux nouvelles obligations de diligence prévues pour les avocats, ainsi qu'à l'introduction d'un statut de conseiller, au motif que le dispositif suisse de lutte ne comporte aucune faille et que ce statut de conseiller est flou sous de nombreux aspects. *Ed. Steck & Cie* propose de scinder le projet.

## **4.2. Système de surveillance**

### **4.2.1. Surveillance par les autorités cantonales de surveillance des avocats**

De manière presque unanime, les participants qui se sont exprimés sur le sujet portent un regard très critique sur le système de surveillance par les autorités cantonales de surveillance des avocats proposé ou le rejettent.

Parmi les cantons, *BL*, *BS*, *FR*, *SG*, *SO*, *SZ*, *TI*, *VD*, *VS*, *ZG* et *ZH* se montrent critiques, avant tout car ils redoutent que les coûts s'alourdissent et que le personnel s'avère insuffisant au sein des autorités cantonales de surveillance des avocats. L'inscription, dans la loi sur les avocats,

d'obligations applicables à ceux-ci en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et la désignation des autorités cantonales de surveillance des avocats comme organe de contrôle iraient à l'encontre du système et seraient inappropriées. Ces cantons craignent que les autorités cantonales de surveillance des avocats n'aient pas toutes, sous leur forme d'organisation actuelle, le temps ni les compétences nécessaires pour réaliser les contrôles exigés. ZG attire l'attention sur le fait que, dans les petits cantons, les membres de l'autorité de surveillance n'exercent leur activité qu'à titre accessoire, ce qui ne leur permet actuellement pas, sur le plan ni humain ni horaire ni technique, d'effectuer les contrôles prescrits à l'art. 14, al. 2, AP-LLCA. Se pose donc la question de savoir s'il ne serait pas préférable de confier cette tâche à une autorité fédérale spécialisée ou un OAR plutôt qu'à 26 autorités cantonales de surveillance organisées différemment. Par ailleurs, la coexistence de 26 autorités de contrôle différentes ferait peser le risque de développement de pratiques de contrôle hétérogènes, et des problèmes de délimitation pourraient se poser dans la pratique, avant tout en lien avec les structures transcantonales. Le fait de confier la réalisation des contrôles aux autorités cantonales de surveillance induirait un changement profond de paradigme en matière de surveillance des avocats, étant donné que, selon le droit en vigueur, les autorités de surveillance des avocats doivent examiner les soupçons de violation concrète d'obligations professionnelles de manière rétrospective au cas par cas sur la base de signalements, de communications aux autorités ou des faits dont elles ont elles-mêmes connaissance, alors que le projet adjoint aux obligations professionnelles une « fonction d'inspection » de portée générale.

C'est également ce que pensent l'AK GL, *alliancefinance*, *Ed. Steck & Cie*, la FSA, l'OAR FIDUCIAIRE|SUISSE et *Transparency*. La FSA critique le fait que l'AP-LTPM définit pour les avocats un cadre de surveillance compliqué, dans lequel différentes autorités de surveillance auront compétence pour des activités différentes exercées au titre d'un même mandat. Les avocats devront vérifier pour chaque action s'ils sont soumis à la surveillance d'une autorité et, le cas échéant, de quelle autorité il s'agit. La solution proposée créerait de nombreux points de jonction, ce qui pourrait être source de conflit en matière d'application et de compétences. Tout comme *Transparency*, la FSA fait remarquer que, concernant la LLCA, 26 autorités cantonales de surveillance seraient chargées de la surveillance liée à la lutte contre le blanchiment d'argent et devraient donc se doter des compétences ainsi que des ressources correspondantes, ce qui ferait augmenter leurs coûts. On se passerait ici inutilement des ressources et des compétences des OAR. La FSA doute que tous les cantons soient en mesure de trouver suffisamment de personnel qualifié pour leurs autorités de surveillance. Il serait en outre inacceptable de ne pas pouvoir opposer aux autorités cantonales de surveillance le secret professionnel, d'autant qu'elles interviendraient d'elles-mêmes dans le cadre d'une fonction de contrôle proactive et pas sur la base de signalements ou d'informations concernant des faits problématiques par rapport à la profession. Il ne serait pas non plus acceptable ni approprié de définir des règles différentes de celles applicables aux avocats soumis à la LBA.

#### **4.2.2. Obligation de s'affilier à un OAR**

Certains participants sont sceptiques quant à l'obligation qui incombera aux conseillers de s'affilier à un OAR, voire y sont opposés. L'AK GL, l'ANB, la *Bündner Notarenverband*, *EXPERTsuisse*, la NK GR, l'OAR FIDUCIAIRE|SUISSE et le PLR estiment que cette obligation va trop loin et est incohérente. L'assimilation de fait des conseillers à des intermédiaires financiers n'est pas justifiée et va au-delà de l'objectif visé. La crainte est que l'assujettissement à la surveillance d'un OAR fasse peser une charge administrative importante sur les petites structures, et que le système des OAR ne soit pas adapté si une masse de petites structures venaient à lui être rattachées.

GR est opposé à la surveillance des personnes soumises au secret professionnel par un OAR, car ce dernier aurait inévitablement connaissance d'informations confidentielles protégées. LU

préférerait que les conseillers soient directement assujettis à la surveillance de la FINMA, car le ministère public a pu constater la faiblesse des mécanismes de contrôle et de mise en œuvre opérant dans le secteur non bancaire. *ZH* attire l'attention sur le fait que l'obligation d'affiliation des conseillers à un OAR n'est pas compatible avec le système du notariat officiel.

La *CSRF* fait remarquer que les OAR existants auraient des difficultés à assumer la charge supplémentaire qu'impliquerait l'assujettissement à leur surveillance de tous les notaires indépendants. Il serait plus simple que ceux-ci soient plutôt assujettis à la surveillance des autorités cantonales de surveillance des notaires.

#### **4.2.3. Modification du régime de sanctions des OAR**

De manière générale, *GE* est favorable à l'attribution d'une compétence de sanction au DFF, tout en soulignant que cela différencierait les personnes assujetties à la surveillance d'un OAR de celles assujetties à la surveillance de la FINMA.

Les treize autres participants suivants ayant donné leur avis sur la question rejettent unanimement les modifications qu'il est proposé d'apporter aux procédures et compétences des OAR : l'*ARIF-OSIF*, l'*ASG*, *economiesuisse*, *EXPERTsuisse*, la *FER*, la *FSA*, la *FSN*, l'*OAR-ASSL*, l'*OAR FIDUCIAIRE|SUISSE*, *PolyReg*, la *SVIG*, l'*usam* et la *VQF*.

Selon eux, il est nécessaire que les rapports des OAR avec leurs affiliés demeurent de nature privée, les OAR devant conserver leurs compétences en matière de réglementation, de surveillance et de sanction pour que la surveillance exercée soit efficace et effective. Le rattachement des OAR au droit public ainsi que le partage entre eux et les autorités de la compétence de prononcer des sanctions ne seraient pas judicieux et compliqueraient l'application de la loi. Le retrait aux OAR de cette compétence créerait un doublon, puisqu'aussi bien des procédures en matière de mesures que des procédures de sanction pourraient être menées respectivement par les OAR et le DFF. Étant donné que différents organes seraient compétents en matière de surveillance et de sanction des avocats selon qu'ils relèvent de la LLCA ou de la LBA, il existerait un risque que des faits matériellement comparables soient appréciés différemment. La définition des obligations de diligence incombant aux intermédiaires financiers du secteur parabancaire par la voie d'ordonnances de la FINMA restreindrait inutilement la compétence d'autorégulation des OAR et serait de nature à nuire fortement à un système très bien établi qui fonctionne on ne peut mieux.

#### **4.2.4. Obligation de communiquer**

L'obligation de communiquer est trop restreinte selon le *BIG*, *Les Verts*, le *PEV*, le *PS* et *SOLIFONDS*, qui attirent l'attention sur le fait que la LBA ne devrait pas limiter l'application de cette obligation aux cas de représentation divulguée. L'*ASB* considère que l'application de l'obligation de communiquer incombant aux avocats qui est réduite aux configurations dans lesquelles ils exécutent des transactions financières n'est pas justifiée et est insuffisante eu égard aux normes internationales.

La *FSA* juge problématique l'obligation de communiquer au MROS même si elle ne s'appliquera pas aux informations protégées par le secret professionnel, et elle craint que, dans la pratique, le secret professionnel soit levé sur des informations protégées au motif que l'activité d'avocat exercée est purement accessoire. Dans le cadre des mandats comportant aussi bien des activités soumises à l'obligation de communiquer que des activités non soumises à cette obligation, les avocats risqueraient en permanence de bafouer soit l'obligation de communiquer, soit le secret professionnel en raison de la difficulté à opérer une distinction claire entre ces différentes activités.

ZG fait remarquer que l'obligation de communiquer au MROS considérée au regard de la préservation du secret des avocats pourrait soulever des questions délicates quant à sa délimitation.

L'ANB, la FSN et l'Ordine dei Notai del Canton Ticino pensent qu'il faudrait continuer d'assujettir les notaires à la LBA ou, à défaut, au moins de disposer plus clairement qu'ils sont exemptés de l'obligation de communiquer dans le cadre de leur activité notariale (c'est-à-dire de leur activité d'authentification ainsi que du travail effectué en amont et en aval).

#### **4.3. Mesures de prévention des violations de la loi sur les embargos**

La CMP, GE, LU, le PS, Public Eye, Transparency et VD soutiennent l'AP-LTPM.

L'ABES, l'ABG, l'ANB, l'ASB, *economiesuisse*, le Forum OAR, la FSN, l'OAR-ASSL, l'OAR FIDUCIAIRE|SUISSE, l'Ordine dei Notai del Canton Ticino, la SPA, la SVIG, UBS SA, l'usam et la VQF estiment qu'il n'est pas judicieux de modifier la LBA afin d'introduire une obligation pour les intermédiaires financiers de prendre des mesures organisationnelles de prévention des violations de la loi sur les embargos (LEmb), et rejettent donc cette modification. L'élargissement prévu de l'objet de la LBA ne semble être ni pertinent ni approprié, est excessif eu égard à la recommandation n° 1 du GAFI, pose des questions de délimitation et crée des conflits de compétences. Il s'agirait d'apporter les éventuels compléments directement dans la LEmb, aussi en intégrant le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) dans le cercle des autorités non soumises à la LTrans. L'ASB fait en outre valoir que les mesures proposées, si elles devaient être retenues, devraient être précisées s'agissant de la coordination entre la FINMA et le SECO ainsi qu'au regard de l'art. 271 CP quant à la communication de données à des autorités étrangères. En vertu de l'art. 42c de la loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA), il est permis de transmettre directement à des autorités étrangères des informations relevant de la législation sur le blanchiment d'argent, mais il est nécessaire d'obtenir une dérogation du SECO pour les informations relevant du droit des sanctions conformément à l'art. 271 CP. Selon l'ASB, en traitant la question des sanctions dans la LBA, on permettrait l'application de l'art. 42c LFINMA, si bien que des informations pourraient être transmises directement. Il faudrait le préciser dans le message.

#### **4.4. Norme uniforme relative aux données**

La CMP, GE, GR, LU et Public Eye approuvent la proposition de conférer à fedpol la compétence de définir une norme uniforme de communication des soupçons. Pour que l'autorité de poursuite pénale puisse traiter efficacement les communications de soupçons en aval du MROS, il serait primordial qu'il existe une telle norme et que le niveau de qualité des données soit élevé. La CMP ainsi que GR et LU souhaiteraient que les autorités cantonales de poursuite pénale participent activement à l'élaboration des normes.

Sans remettre en cause le recours à un système de traitement des données pour la collecte des communications de soupçons, l'ASB demande que l'utilisation des canaux conventionnels pour le dépôt de communications dans des situations exceptionnelles reste juridiquement admissible. L'ABES et l'ABPS pensent que les petits établissements financiers devraient pouvoir continuer de communiquer leurs soupçons par écrit.

Du point de vue de l'ASG, le système de communication électronique actuel du MROS a été élaboré selon les besoins des grands établissements comptabilisant un nombre important de communications et tient trop peu compte des personnes de nature commerciale et de leurs microstructures. fedpol devrait donc considérer les besoins des différentes catégories d'assujettis au moment de définir la norme relative aux données et de concevoir le système de traitement des données.

La SPA et UBS SA ne souhaitent pas que l'on confère pareille compétence à fedpol. Les indications minimales devraient correspondre aux prescriptions de la LBA, et l'ordonnance devrait en donner la liste.

#### **4.5. Abaissement du seuil pour le commerce de biens immobiliers ainsi que pour le commerce de métaux précieux et de pierres précieuses**

La CMP, la CSRF, GE, GR, la HEV, LU, Public Eye, la SVIT, Transparency, l'USPI et VD approuvent de manière générale l'abaissement du seuil de 100 000 francs à zéro franc. Le PS approuve également cet abaissement, tout en faisant remarquer qu'il existe aussi un risque de blanchiment d'argent lors des opérations immobilières réalisées à titre gratuit.

Selon l'ANB, la FSN et l'*Ordine dei Notai del Canton Ticino*, le seuil applicable devrait être le même pour tous les secteurs économiques.

GR et LU demandent un renforcement de la mesure et souhaitent donc que l'abaissement du seuil concerne aussi les transactions en espèces des négociants des autres secteurs d'activité ou le commerce de toutes les marchandises. Ils avancent que l'absence presque totale de réglementation des flux d'espèces en Suisse par rapport aux pays voisins constitue un point faible central du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent. L'ANB, la FSN et l'*Ordine dei Notai del Canton Ticino* pensent aussi que le seuil applicable devrait être le même pour tous les secteurs économiques.

L'OAR FIDUCIAIRE|SUISSE approuve l'abaissement du seuil dans les deux domaines concernés, mais trouve qu'il est incohérent que certains contrats de vente avec des négociants puissent toujours s'exécuter avec des paiements en espèces jusqu'à 100 000 francs sans qu'il faille respecter les obligations de diligence. Il propose donc un abaissement général à 15 000 francs du seuil pour les opérations de caisse.

Selon SG, les seuils qui s'appliqueront dans les domaines du commerce de biens immobiliers ainsi que du commerce de métaux précieux et de pierres précieuses sont trop restrictifs et devraient être reconsidérés. Il est important que les mesures soient proportionnées et ne concernent pas principalement le grand public.

#### **4.6. Suppression de l'art. 37, al. 2, LBA**

L'ABG, l'ABPS, l'ASB, *economiesuisse*, EXPERTsuisse, l'OAR-ASA, l'OAR-ASSL, l'OAR FSA / FSN, *SwissHoldings*, UBS SA et l'*usam* demandent la suppression de l'art. 37, al. 2, LBA. Le *Forum OAR* formule la même demande. En punissant la violation par négligence de l'obligation de communiquer, ce qui suscite des critiques dans la doctrine, il existe un risque pour les employés concernés qu'une simple erreur ait d'office des conséquences pénales. Le risque de poursuites pénales en vertu de l'art. 37, al. 2, LBA leur est très pesant dans leur quotidien professionnel. L'ASB propose qu'en cas de violation par négligence de l'obligation de communiquer prévue à l'art. 9 LBA, les collaborateurs ne soient considérés individuellement que si un fait peut leur être clairement imputé. Dans le cas contraire, l'obligation devrait incomber à l'entreprise qui les emploie. L'ASB suggère de supprimer l'art. 37, al. 2, LBA et d'introduire la nouvelle disposition suivante : « Lorsque l'amende entrant en ligne de compte en application de l'al. 2 ne dépasse pas 50 000 francs et que l'enquête rendrait nécessaires à l'égard des personnes punissables selon l'art. 6 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif des mesures d'instruction hors de proportion avec la peine encourue, il est loisible de renoncer à poursuivre ces personnes et de condamner à leur place au paiement de l'amende la personne morale, la société en nom collectif ou en commandite ou l'entreprise individuelle. » UBS SA est aussi favorable à l'introduction de cette disposition, sans pour autant demander la suppression de l'art. 37, al. 2, LBA, qu'elle préfère voir restreint aux cas de négligence grave avec une limitation de l'amende à 100 000 francs. Selon l'ASB, cela refléterait l'art. 49 LFINMA, avec pour

différence l'absence de sanction du collaborateur lorsque les conditions correspondantes sont remplies. Par ailleurs, il serait ainsi possible de raccourcir les procédures dans le cadre desquelles il existe un doute sur la responsabilité, qui doit être établie avec la précision qui s'impose. Cela soulagerait les employés, qui ne seraient alors pas impliqués pendant des mois dans des procédures à l'issue incertaine.

À titre alternatif, l'ASB propose de modifier le droit du casier judiciaire (en l'occurrence l'art. 18, al. 1, let. c, ch. 3, de la loi sur le casier judiciaire) de sorte que les décisions concluant à la violation par négligence de l'obligation de communiquer au sens de l'art. 37, al. 2, LBA ne soient pas inscrites au casier judiciaire. L'inscription de ces décisions a des conséquences particulièrement sévères pour les employés de banque, puisqu'elle équivaut peu ou prou à une interdiction d'exercer. Au vu du niveau de gravité des faits, qui constituent une contravention, l'ASB juge cela disproportionné, d'autant que la FINMA a dans tous les cas la possibilité de prononcer des interdictions d'exercer en cas de violations graves de dispositions prudentielles. Cette proposition est aussi soutenue par UBS SA.

Certains participants à la procédure de consultation se demandent pourquoi il est prévu à l'art. 37, al. 1, LBA que l'intermédiaire financier qui enfreint intentionnellement l'obligation de communiquer est puni d'une amende de 500 000 francs au plus, alors que les mêmes faits commis par un avocat ne donnent lieu qu'à une amende maximale de 100 000 francs en vertu de l'art. 13e en relation avec l'art. 17a, al. 1, LLCA. L'ASB propose d'abaisser de 500 000 à 100 000 francs le montant maximal de l'amende encourue en cas de violation par négligence de l'obligation de communiquer. *Transparency* attire également l'attention sur l'hétérogénéité des cadres pénaux, mais se prononce pour un alignement sur la LBA.

#### **4.7. Autres considérations**

##### **4.7.1. Modification de l'art. 305<sup>bis</sup> CP**

La *CMP* et *LU* regrettent que l'art. 305<sup>bis</sup> CP demeure inchangé. L'administration de la preuve de l'infraction préalable, commise à l'étranger dans la plupart des cas, reste ainsi pour les autorités de poursuite pénale le principal obstacle à une lutte efficace contre le blanchiment d'argent. Selon la *CMP*, il faudrait étudier plus en détail la modification des règles de charge de la preuve de la norme pénale correspondante afin de garantir l'efficacité des poursuites pénales, car cela permettrait d'améliorer le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent davantage qu'avec les mesures proposées dans l'AP-LTPM.

##### **4.7.2 Autres propositions de modification**

Le *Forum OAR*, l'*OAR-ASA*, l'*OAR-ASSL* et l'*usam* proposent d'apporter à la LBA des modifications qui n'y avaient finalement pas été intégrées, alors qu'elles n'avaient pas été contestées lors de la dernière révision :

- suppression d'une partie de la phrase de l'art. 2, al. 2, let. d, LBA, puisque les distributeurs de placements collectifs ne sont plus soumis à la LBA depuis 2006 ;
- modification de l'art. 4, al. 2, LBA pour préciser que la déclaration indiquant la personne physique qui est l'ayant droit économique peut être établie par écrit ou au moyen d'une preuve textuelle ;
- suppression de l'art. 34, al. 4, LBA sur l'harmonisation des délais de conservation.