



Berne, le 6 février 2025

24.046 Loi fédérale sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques

Mandat à l'administration

1. Situation de départ

Lors de sa séance du 16 janvier 2025 sur l'objet 24.046, la RK-N a adopté une proposition de l'administration chargeant cette dernière de clarifier les enjeux et les règles proposées en relation avec les relations de fiducie et de présenter des options alternatives éventuelles. Cette décision fait suite à la décision du Conseil des Etats du 18 décembre 2024 de biffer les dispositions en la matière prévues aux articles 15 à 18 du projet de loi.

Les art. 15 à 18 P-LTPM prévoient les règles de transparence suivantes en matière de relations de fiducie :

- **L'article 15** contient la **définition** suivante : il s'agit de constellations dans lesquelles une personne (« nommée ») agit en son propre nom à l'extérieur, mais exécute en réalité les instructions d'une autre personne (« mandant »). Aux fins de la LTPM, de telles constellations sont saisies lors de l'activité en tant qu'actionnaire/actionnaire, associé/associée, gérant/gérant ou membre du conseil d'administration d'une société. Une concrétisation plus poussée de la notion, y compris des constellations non couvertes, peut avoir lieu au niveau de l'ordonnance.
- **L'article 16** règle comme première mesure l'annonce **de la relation fiduciaire à la société**. Celle-ci reste auprès de la société et il n'y a donc pas de publication. La société sait ainsi que le nommé n'agit pas vraiment pour lui-même ou quels sont ses véritables administrateurs et actionnaires.

Une exception s'applique, selon le paragraphe 2, aux nommées qui sont des intermédiaires financiers, qui se basent sur les lignes directrices du GAFI sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales, mars 2023 (cf. *infra*, chiffre 3.1, 8ème



point) : Ils doivent seulement déclarer l'existence d'une relation fiduciaire (et non pas des informations sur la personne pour le compte de laquelle ils agissent).

Enfin, la société doit documenter la déclaration de telles relations fiduciaires.

- **L'article 17** règle comme deuxième mesure l'**annonce de la relation fiduciaire au registre du commerce**, mais uniquement pour les **personnes qui sont déjà inscrites au registre du commerce**. Concrètement, l'inscription au registre du commerce est complétée par une information supplémentaire. Sont notamment concernés les membres du conseil d'administration, les gérants/gérants et les associés/associés d'une Sàrl. En conséquence, il n'y a pas d'annonce au registre du commerce pour les actionnaires/actionnaires agissant à titre fiduciaire - mais si leur mandant est l'ayant droit économique, une annonce du mandant au registre de transparence est effectuée (contrôle d'une autre manière).

Ici aussi, l'exception s'applique aux nommées qui sont des intermédiaires financiers : Seule leur identité et l'existence d'une relation fiduciaire sont déclarées.

- **L'article 18** règle en dernier lieu la **publication limitée** : une seule information est publiée dans le registre du commerce, à savoir le **statut de nommée** (par ex. au moyen d'un complément « activité fiduciaire »). Rien d'autre n'est rendu public, en particulier pas les noms des clients. Il n'y a donc qu'une transparence limitée vis-à-vis de l'extérieur. La publication de ces informations est prévue par la norme (voir chapitre suivant). Le registre de transparence n'est pas censé être public, alors que le registre du commerce l'est. Par conséquent, la publication se fait par l'indication dans le registre du commerce.

2. Enjeux des mesures de transparence

Les constellations de nommées représentent un **risque particulièrement élevé** en termes de lutte contre la criminalité, notamment le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme. Il s'agit en particulier des sociétés de couverture ou des « hommes de paille » qui dissimulent l'identité de leur donneur d'ordre. On connaît notamment les « signatures for sale » / « signatures à vendre », dans lesquelles quelqu'un se met à disposition comme homme de paille contre rémunération (cf. Lignes directrices du GAFI sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales, mars 2023, para 141). De telles « signatures à vendre » sont souvent utilisées par les criminels pour dissimuler les personnes impliquées, le plus souvent via plusieurs niveaux de sociétés fictives.

Cet abus a également lieu en Suisse, comme le prouvent différents cas :

- En décembre 2020, le Ministère public de la Confédération a porté plainte contre une organisation criminelle bulgare, entre autres contre l'homme de confiance et le conseiller financier du leader. Afin de blanchir l'argent provenant des crimes de l'organisation criminelle, le meneur a eu recours aux services de cette personne pour mettre en place et gérer une structure juridique et économique, notamment



en Suisse, en Autriche et à Chypre. Cet homme de paille a également servi de lien entre les banques en Suisse et les autres membres de l'organisation..¹

- L'affaire dite « CH-Force/ Fraude à l'assainissement » concernait un vaste processus de fraude qui a touché depuis 2015 de nombreuses personnes à la recherche d'un crédit en Suisse et en Allemagne et a entraîné un préjudice total d'environ 10 millions de CHF. L'auteur de l'escroquerie a également utilisé des hommes de paille en Suisse comme directeurs, notamment le seul associé et directeur d'une GmbH inscrit au registre du commerce.
- L'arrêt du Tribunal fédéral 6B_199/2016 du 8 décembre 2016 concerne la condamnation pénale d'un administrateur. L'accusé était formellement président du conseil d'administration d'une société surendettée, mais ne s'occupait pas de ses intérêts car il agissait en tant qu'homme de paille. De ce fait, le surendettement (et donc le préjudice causé aux créanciers) s'est encore accru. Il était également actionnaire fiduciaire et seul administrateur d'une autre société, au détriment de laquelle il a commis plusieurs actes de gestion déloyale.
- Dans l'arrêt du Tribunal fédéral 6B_461/2018 du 24 janvier 2019, une femme de paille a été condamnée, dont le rôle consistait à mettre son nom à disposition (« prêtait son nom »). Elle faisait partie d'une bande pour blanchiment d'argent par métier, dont l'objectif était de dissimuler plusieurs millions provenant d'une fraude à la TVA par le biais de faillites abusives (carrousel de la TVA).

Compte tenu des risques particuliers liés aux constellations de nommées, leur **divul-gation** doit avoir lieu. Elle permet aux personnes qui interagissent avec la société de savoir si un directeur ou un membre du conseil d'administration agit pour le compte d'une tierce personne. Les autorités de poursuite pénale doivent également savoir si la personne inscrite au registre du commerce ne fait qu'exécuter les instructions d'une autre personne. Cette information peut également être importante dans le cadre de demandes d'entraide judiciaire à l'étranger. Les mesures concernant les constellations de nommées sont un élément important pour garantir la transparence nécessaire.

Les mesures de transparence concernant les relations fiduciaires telles que prévues par le projet du Conseil fédéral sont exigées par la **recommandation 24** révisée du **GAFI**:

Note interprétative à la Recommandation 24, paragraphe 13 :

Les pays devraient prendre des mesures pour prévenir et atténuer les risques d'utilisation abusive des actions inscrites au nom de prête-noms ou des administrateurs agissant pour le compte

¹ Cf. communiqué de presse du Ministère public de la Confédération du 17.12.2020, disponible sous : [Organisation criminelle bulgare : mise en accusation de Credit Suisse et de membres de l'organisation](#)



d'une autre personne (*nominee shareholders and nominee directors*), en appliquant un ou plusieurs des mécanismes suivants :

- (a) obliger les actionnaires ou administrateurs agissant pour le compte d'une autre personne à divulguer leur statut et l'identité du mandant (*nominator*) à la société et à tout registre compétent, et à inclure ces informations dans le registre pertinent ou, et pour les informations devant être obtenues, détenues ou enregistrées par l'autorité ou l'organisme public ou le mécanisme alternatif visé au paragraphe 7. Le statut de mandataire des actionnaires ou administrateurs agissant pour le compte d'une autre personne devrait être inclus dans les informations publiques;
- (b) obliger les actionnaires ou administrateurs agissant pour le compte d'une autre personne à être dûment autorisés², imposer que leur statut de mandataires et l'identité du mandant soient obtenus, détenus et enregistrés par un organisme ou autorité public ou par un mécanisme alternatif visé au paragraphe 7, et les obliger à conserver les informations identifiant le mandant et la personne physique pour le compte de laquelle, en dernier lieu, il agit, et à mettre à la disposition des autorités compétentes de telles informations sur demande; ou
- (c) appliquer une interdiction d'utiliser des actionnaires ou administrateurs mandataires.

3. Options alternatives

3.1 Limitation du champ d'application

Le champ d'application de l'obligation de déclaration des relations fiduciaires peut être limité si les **risques d'abus sont jugés faibles** et si les **autorités compétentes disposent d'informations satisfaisantes, exactes et à jour** sur les bénéficiaires effectifs de la personne morale (Lignes directrices du GAFI sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales, mars 2023, para 143). En application de cette approche basée sur le risque, une liste d'exceptions à l'obligation de déclaration pourrait être prévue au niveau de la loi ou de l'ordonnance. Dans cette liste d'exceptions, les constellations suivantes pourraient être explicitement mentionnées, pour lesquelles il existe un risque faible d'abus :

² Les pays ne sont pas obligés d'imposer un système distinct d'agrément ou d'enregistrement pour les personnes morales ou physiques déjà agréés ou enregistrées en tant qu'institutions financières ou EPNFD (au sens des Recommandations du GAFI) dans ce pays, qui sont autorisées, en vertu de cette agrément ou enregistrement, à exécuter des activités d'actionnaires ou administrateurs mandataires et qui sont déjà soumises à l'ensemble des obligations prévues par les Recommandations du GAFI.



- Représentation par un représentant indépendant dans le cas où les actionnaires ne peuvent pas participer à l'assemblée générale (procuration de vote, en particulier le «représentant indépendant» et le « représentant dépositaire » ; en principe déjà exclus par la définition.
- Les membres du conseil d'administration qui représentent la société mère au sein d'un groupe d'entreprises (en principe déjà exclus par la définition) ;
- Autres membres du conseil d'administration, nommé par un (groupe d') actionnaire(s) pour représenter leurs intérêts au niveau de la direction;
- Administrateurs délégués au conseil d'administration des sociétés d'une collaboration commerciale ou financière, par exemple pour apporter une expertise spécifique au conseil d'administration d'une société, ou pour coordonner les décisions commerciales, ou pour prendre en compte les intérêts des actionnaires;
- Administrateurs chargés de représenter les intérêts d'un (groupe d') actionnaire(s) ou d'une (de) partie(s) prenante(s) spécifique(s), conformément à la loi (par exemple, administrateur représentant les salariés au conseil d'administration des régimes de retraite, administrateur représentant l'État / le gouvernement / l'organisme public ou similaire dans le cas d'entités (partiellement) détenues par l'État);
- Certains types de fonds d'investissement réglementés par la loi sur le blanchiment de capitaux agissant pour le compte de leurs investisseurs, ou des fonds de pension agissant dans l'intérêt de leurs futurs retraités, qui présentent peu de risques;
- Les situations où la délégation du pouvoir d'exercer les droits des actionnaires n'est qu'accessoire à une relation bancaire existante (par exemple, banque dépositaire);
- Les intermédiaires financiers agissant en tant qu'actionnaire mandataire lorsqu'elle effectue des transactions en son nom propre mais pour le compte du client dans le cadre, par exemple, d'une activité bancaire ou de courtage.

3.2 Pas de publication (suppression de l'article 18 TJPG)

Une autre possibilité est, malgré le fait qu'il s'agit d'une exigence du standard du GAFI (cf. tableau *supra*, Note interprétative à la Recommandation 24, para 13, (a) *in fine*), de ne pas prévoir la publication des informations sur les relations fiduciaires. Cela signifierait moins de transparence et moins d'efficacité dans la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ; mais cela répondrait aux préoccupations concernant la publication. Pour ce faire, l'article 18 LTPM devrait être supprimé.