



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

I. Situation de départ

Lors de sa séance du 16 janvier 2025 sur l'objet 24.046, la RK-N a demandé à l'administration de procéder à un examen des conséquences de l'assujettissement des associations et fondations selon le projet du Conseil fédéral et d'indiquer des alternatives à un tel assujettissement suite à la décision du Conseil des Etats de biffer ces dispositions. Le mandat est le suivant :

Die Verwaltung wird beauftragt, der Kommission die Vor- und Nachteile der Unterstellung von Vereinen und Stiftungen unter das Transparenzregistergesetz differenziert darzulegen. Dabei soll insbesondere aufgezeigt werden, was die Auswirkungen wären, falls die Transparenzvorschriften nur für Vereine gelten sollten. Ausserdem soll geprüft werden, ob es Formen von Vereinen (oder Stiftungen) gibt, die einem grösseren Geldwäschereirisiko ausgesetzt sind als andere und, wie der Anwendungsbereich des Transparenzregistergesetzes auf die risikobehafteten Formen von Vereinen beschränkt werden könnte (z.B. erhebliche wirtschaftliche Tätigkeit bei kleiner Mitgliedzahl).

II. Avantages et désavantages de l'assujettissement des associations et fondations à la Loi sur la transparence des personnes morales

a) Réponse aux risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme

Les fondations ou associations de droit suisse peuvent être utilisées de manière abusive, à des fins de blanchiment d'argent (BA) ou de financement du terrorisme (TF) :

- Le risque est en particulier présent que des fondations/associations se présentent comme ayant un but d'utilité publique, apparemment légitime, collectent en



Suisse des fonds ou des donations dans but mais que les fonds collectés de cette manière soient en réalité détournés pour financer des activités terroristes. Dans le cadre du terrorisme djihadiste, la *zakat* (obligation de faire l'aumône prévue par l'islam) peut servir de prétexte pour mobiliser des financements. Des méthodes similaires existent aussi dans le cadre du terrorisme ethno-nationaliste. Les fondations et associations sont des structures particulièrement adaptées pour un tel *modus operandi*. L'inscription de ces entités au registre de transparence, comme source d'information centrale et commune, peut permettre aux autorités d'établir des connexions importantes. Si une fondation est par exemple déjà identifiée comme servant un usage frauduleux et que son ayant droit économique (apparent) est également inscrit comme l'ayant droit économique d'autres associations, fondations ou sociétés, les autorités de poursuite pénale peuvent étendre leurs investigations à ces autres structures. Il est aussi possible que les fondations/associations soient utilisées à des fins frauduleuses sans que l'ensemble de leurs organes en soit conscient. Par exemple, une partie du conseil de fondation peut poursuivre l'objectif caritatif apparent de la société, alors que d'autres membres ayant la capacité de prendre des décisions détournent les fonds vers des organisations terroristes. Ici, l'identification des ayants droits économiques permet d'identifier qui contrôle véritablement la structure. Si cette personne est connue des autorités pénales, l'inscription au registre de transparence facilite le travail d'enquête pour détecter les abus.

- Le risque de blanchiment d'argent est démontré également par l'extension, en 2023, de l'obligation d'inscription au registre du commerce pour les associations afin de lutter contre le blanchiment d'argent (art. 61 al. 2 CC). Sont désormais tenues de s'inscrire non seulement les associations qui exploitent une industrie en la forme commerciale pour atteindre leur but (ch. 1), qui sont soumises à l'obligation de faire réviser leurs comptes (ch. 2) mais aussi celles qui, à titre principal, collectent ou distribuent directement ou indirectement des fonds à l'étranger à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives ou sociales (ch. 3). De manière conséquent, le projet de LTPM du Conseil fédéral pose pour condition à l'assujettissement des associations l'obligation d'inscription au registre du commerce. Toutes les fondations de droit privé doivent s'inscrire au registre du commerce et sont aussi soumises à la LPTM.
- Entre 2020 et 2024, le MROS a reçu plusieurs centaines de signalements concernant des fondations ou des associations (environ 260 fondations et 160 associations, dont la plus grande partie domiciliée en Suisse). Ces signalements concernent souvent le financement du terrorisme ou l'interdiction d'Al-Qaïda et de l'Etat islamique (16% des communications concernant les fondations, 9% des associations).



- Certaines fondations ou associations, ainsi que leurs responsables, ont aussi été l'objet de sanctions des Etats-Unis, en particulier en lien avec des organisations comme le Hamas.¹ Le risque est confirmé par différents enquêtes en cours, notamment sur des financements liés au terrorisme².
- Plusieurs procédures pénales en Suisse ont impliqué des fondations qui ont été utilisées pour dissimuler l'origine de fonds illicites ou redistribuer des avoirs illicites, notamment en lien avec des affaires de corruption³.
- Ce risque n'est pas faible compte tenu de l'importance considérable des valeurs patrimoniales impliquées. Les fondations gèrent une fortune totale de 140 milliards de francs suisses⁴ et distribuent chaque année entre 2 à 2,5 milliards de francs⁵. En comparaison internationale, la Suisse compte un nombre de fondations très important et a de ce fait une responsabilité particulière dans ce domaine : Avec 15,4 fondations pour 10'000 habitants⁶, elle se classe au troisième rang en Europe, derrière le Liechtenstein et la Hongrie⁷.

¹ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/hp1267>; <https://www.tagesanzeiger.ch/hamas-das-netzwerk-der-terrororganisation-in-der-schweiz-974150387415>.

² <https://www.tagesanzeiger.ch/hamas-fedpol-schlaegt-alarm-wegen-terror-finanzierung-535504841405>.

³ Cf. par ex TF, arrêts 7B_139/2023; 6B_291/2012 ; 6P.183/2006. Cf. eg. <https://www.tdg.ch/une-fondation-genevoise-prise-dans-une-affaire-de-blanchiment-438299143767>; <https://www.tdg.ch/grosse-pagaille-denoncee-dans-la-gestion-de-la-plus-grande-mosquee-de-suisse-680601020281>; <https://www.luzernerzeitung.ch/zentralschweiz/luzern/kriminalgericht-treuhaender-investierte-stiftungsgelder-in-wein-briefmarken-und-haussanierung-ld.2249784>.

⁴ <https://www.swissfoundations.ch/wp-content/uploads/2023/06/Stiftungsreport-2023-web.pdf>.

⁵ https://www.swissfoundations.ch/wp-content/uploads/2019/07/SF_PwC_Steuerstudie_D.pdf.

⁶ <https://www.swissfoundations.ch/stiftungssektor/zahlen-fakten/>.

⁷ https://ceps.unibas.ch/fileadmin/user_upload/ceps/2_Forschung/Publikationen/Stiftungsreport/Schweizer_Stiftungsreport_2017.pdf.



b) Protection de la réputation de la place suisse des organismes à but non lucratif

De nombreux pays, y compris tous ceux de l'Union européenne, incluent les fondations et les associations dans leur registre de transparence⁸. Si la Suisse s'écarte de cette pratique internationale, son engagement dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme pourrait être remis en question. Un dispositif performant de lutte contre la criminalité financière est indispensable à la bonne réputation et au succès durable d'un secteur des organismes d'utilité publique d'envergure, comme celui de la Suisse.

c) Identification des ayants droit économiques des fondations/associations

Les fondations représentent un patrimoine autonome et n'ont pas de détenteurs de parts, contrairement aux sociétés. De même, les associations ne disposent pas d'actionnaires ou de détenteurs de parts, mais de membres. Une fondation est propriétaire de ses propres actifs ; ni le fondateur, ni le conseil de fondation ni les bénéficiaires n'ont un droit de propriété sur les fonds. Les fondations et associations à but non lucratif poursuivent des buts d'utilité publique en faveur de bénéficiaires et partant agissent en faveur de la collectivité.

Contrairement à celle d'actionnaire, la notion d'ayant droit économique, dans le cas des fondations et des associations, ne comprend pas la propriété (indirecte) des actifs de la personne morale. Il s'agit d'identifier la personne physique qui contrôle l'utilisation du patrimoine de la fondation ou de l'association. Malgré les particularités de ces formes juridiques, il est aussi possible que, dans une association ou une fondation, une personne physique exerce en arrière-plan un contrôle effectif sur la personne morale et, par conséquent, sur son patrimoine. Si aucune personne physique ne remplit ce critère, le registre de transparence devra, à titre subsidiaire, indiquer la personne qui, selon l'organisation de la personne morale, détient le pouvoir de décision (c'est-à-dire le membre le plus haut placé de l'organe de direction). Cette règle est conforme à celles en vigueur dans d'autres pays.

Dans le droit en vigueur, en application de l'art. 4 LBA tel que concrétisé par la Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB), les intermédiaires financiers sont déjà tenus d'identifier l'ayant droit économique d'une fondation. Ils le font au moyen du formulaire S ou d'une déclaration contenant des informations équivalentes, y compris les données du fondateur, les bénéficiaires désignés (que leur droit aux distributions soit ou non inconditionnel) et tout autre tiers au bénéfice d'un pouvoir de

⁸ Message relatif au projet de loi sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques, FF 2024 1607, p. 42.



désignation s'il a le droit de disposer des avoirs de la fondation ou de modifier leur attribution ou la désignation des bénéficiaires.

La définition de l'ayant droit économique de l'art. 19 P-LTPM est plus restrictive. Elle limite l'identification de l'ayant droit économique au cas où une personne physique exerce un contrôle effectif sur la personne morale et n'exige pas l'identification systématique du fondateur ou des bénéficiaires. Le fondateur est ainsi visé seulement lorsqu'il influence de manière significative les organes de la fondation, de telle sorte que ceux-ci exécutent ses directives conformément à celles-ci sans les remettre en question et utilisent le patrimoine de la fondation exclusivement selon sa volonté (par exemple dans des régions présentant un risque élevé de financement du terrorisme). De même, dans une association, il est envisageable qu'une éminence grise dirige discrètement toutes les décisions de manière à contrôler indirectement le patrimoine de l'association (par exemple pour l'engager dans un pays sujet à un degré élevé de corruption).

d) Insuffisance de la réglementation existante des fondations / associations

Les fondations sont soumises à la surveillance publique et ont une obligation de révision (sauf si elles en sont exemptées), leurs conseils de fondation sont des organes « de service » qui doivent mettre en œuvre le but de la fondation de manière loyale et ils sont responsables de leurs actes. En cas de liquidation, il est exclu que leur patrimoine revienne au fondateur ou à ses ayants droit. Les fondations et les associations d'intérêt public peuvent directement demander à être exemptées des impôts directs lorsqu'elles remplissent les conditions strictes correspondantes.

La réglementation en vigueur pour les fondations (et les associations exonérées d'impôts) vise à garantir le respect des dispositions du droit des fondations et du droit fiscal. Elle ne se concentre naturellement pas sur la prévention du blanchiment d'argent ou du financement du terrorisme, ni sur l'identification de l'ayant droit économique et la mise à disposition de ces informations aux autorités, conformément à l'article 34 du projet de la LTPM.

e) Insuffisance de l'inscription au registre du commerce

Dans de nombreux cas, pour les associations et fondations, la personne annoncée au registre de transparence sera, conformément à la règle subsidiaire (cf. ci-dessus ch. 3), la personne déjà inscrite au registre du commerce en tant que membre le plus haut placé de l'organe de direction (comme aussi pour certaines sociétés). Dans ce cas, l'inscription au registre de transparence est possible quasiment sans effort par une procédure simplifiée : lors d'une inscription au registre du commerce, la fondation ou l'association signale simplement en même temps que son organe doit être inscrit au registre de transparence.

Dans d'autres cas, une autre personne, qui n'est pas un organe, contrôle réellement la fondation ou l'association (cf. ci-dessus ch. 3). Dans ces cas, c'est une autre personne



qui devra être annoncée au registre de transparence qu'au registre du commerce (comme aussi pour certaines sociétés). Ce sont précisément dans ces cas que l'inscription au registre de transparence est particulièrement précieuse pour les autorités.

f) Conformité aux normes internationales

Le standard révisé du GAFI exige d'étendre les mesures de transparence, au-delà des sociétés, aux autres formes de personnes morales, telles que les associations et les fondations en tenant compte leurs différentes formes et structures, ainsi que les niveaux de risques de BA/FT liés à chaque type de personne morale, en vue d'atteindre les niveaux de transparence appropriés. Limiter le projet de loi aux associations impliquerait de créer une lacune par rapport au standard international. Lors de l'examen de la conformité, le GAFI attache de l'importance aux risques et à la matérialité du secteur. Alors que les risques de blanchiment d'argent sont moins élevés dans le secteur des organismes à but non lucratif que dans d'autres secteurs, il existe un consensus sur le plan international qu'il est nécessaire, également dans le secteur des organisations à but non lucratif, d'appliquer des règles de transparence similaires à celles applicables aux sociétés. En outre, le risque d'abus de ce secteur à des fins de financement du terrorisme est généralement perçu comme élevé.

g) Coûts

Dans les cas où l'association ou la fondation doit inscrire à titre subsidiaire le membre le plus haut placé de son organe de direction, l'annonce peut se faire selon une procédure simplifiée, c'est-à-dire par une simple communication au registre du commerce, et n'implique pour ainsi dire aucune dépense.

Si une fondation ou une association dispose en revanche d'un véritable ayant droit économique, elle doit faire une déclaration distincte au registre de transparence, qui implique une certaine charge administrative. Ces cas sont toutefois précisément ceux qui sont importants pour la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ce qui justifie cet effort supplémentaire.

Dans l'ensemble, il n'y a donc pas de double charge administrative, car soit une déclaration existante est simplement complétée par une information supplémentaire, soit une nouvelle déclaration distincte est effectuée avec des informations distinctes.



III. Solutions pour cibler les risques liés aux associations et fondations

Pour tenir compte de l'approche fondée sur les risques du GAFI dans le contexte des informations à saisir sur l'ayant droit économique et des critiques émises sur le projet, il serait possible de limiter davantage le cercle des associations ou fondations visées par le projet de loi.

a) Associations

Pour les associations, l'assujettissement peut être limité à un ou plusieurs des critères suivants (correspondant aux critères alternatifs exigeant une inscription au registre du commerce, cf. art. 61 CC) :

1) Associations qui exercent une industrie en la forme commerciale

Sont visées les associations qui exercent une « industrie en la forme commerciale », à savoir celles qui exercent une activité économique organisée, destinée à durer et qui exige, de par sa nature et son importance, la forme commerciale. Le but de l'association reste idéal, mais l'association peut tirer des revenus d'une activité lucrative organisée sous la forme d'une entreprise et obtenir des profits, de la même manière qu'une société commerciale. Il s'agit par exemple d'associations qui exploitent un centre de formation, une école, un établissement religieux ou médical.

L'inscription de cette catégorie d'association se justifie du fait que l'association est ici utilisée d'une manière très similaire à une forme de société, participe au marché dans les mêmes termes et aux mêmes conditions qu'une société et serait avantagée si elle pouvait exploiter une entreprise sans répondre aux mêmes exigences de transparence, avec le risque que les auteurs de crime puissent abuser de cet avantage réglementaire. Le fait que l'association obtienne des profits d'une activité commerciale augmente également le risque qu'elle participe à des activités de blanchiment d'argent ; l'association exploitant le bar d'un centre culturel pourrait ainsi servir de couverture pour blanchir les fonds d'un trafic de drogue.

2) Associations excédant une certaine taille (soumise à la révision ordinaire : total du bilan excédant 10 millions de francs, chiffres d'affaires excédant 20 millions de francs ou 50 emplois à plein temps en moyenne annuelle)

Les associations dont le chiffre d'affaires, le bilan ou le nombre d'emplois excèdent certains seuils particulièrement élevés doivent s'inscrire au registre du commerce. Il peut s'agir par exemple des associations sportives ou caritatives les plus importantes du secteur associatif.

L'assujettissement de cette catégorie d'associations permet de cibler les plus grands risques du point de vue économique et de limiter l'obligation aux associations de très grande envergure, qui doivent faire réviser leur compte de manière ordinaire et dispose donc nécessairement d'une infrastructure permanente importante.



3) Associations qui, à titre principal, collectent ou distribuent directement ou indirectement des fonds à l'étranger à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives ou sociales

Les associations visées par ce critère (art. 61, al. 1, ch. 3 CC) correspondent précisément à une catégorie à risque plus élevé du point de vue de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et doivent s'inscrire de ce fait au registre du commerce. Il s'agit d'associations dont le but principal est la collecte de fonds ou la distribution de fonds à l'étranger ; le seul fait d'avoir des membres à l'étranger, de recevoir des cotisations ou des prestations de sponsoring depuis l'étranger ne suffit pas.

L'art. 90 ORC limite l'assujettissement comme suit : Seules doivent s'inscrire au registre du commerce les associations qui répondent à l'un des critères suivants :

- a) Les fonds collectés ou distribués doivent de plus avoir dépassé 100'000 CHF au cours des deux derniers exercices et ne pas être distribués par un intermédiaire financier;
- b) Les fonds ne sont pas distribués par un intermédiaire financier au sens de la LBA;
- c) Aucun représentant de l'association n'est domicilié en Suisse.

Le nombre d'associations visé est donc extrêmement restreint.

b) Fondations

Pour les fondations, l'assujettissement peut être limité à un ou plusieurs des catégories suivantes :

1) Fondations de famille (art. 87 CC)

Les fondations de famille sont destinées au paiement de frais d'éducation, d'établissement ou d'assistance à des membres de la famille ou des buts analogues. Elles se distinguent des autres fondations du fait que le patrimoine de la fondation est distribué au sein d'un cercle restreint, les membres d'une même famille.

Les fondations de famille ne sont pas soumises à surveillance ni à révision. Elles offrent ainsi une transparence plus limitée que les autres fondations, alors même qu'elles se rapprochent le plus, sur le plan du droit suisse, d'un outil à des fins de planification familiale ou successorale similaire au trust anglo-saxon. Les montants collectés, gérés et distribués par une telle fondation peuvent être très importants, sans que l'origine des fonds soit identifiée ou vérifiée ni que les règles sur le contrôle des distributions ne soient publiques ou fassent l'objet d'une quelconque surveillance.

L'application de ce critère pour limiter l'assujettissement conduit à exclure la quasi-totalité des 17'000 fondations suisses, le nombre de fondations de famille restant très limité (environ 500).



2) Fondations actives au niveau national ou international (surveillance fédérale)

Les fondations classiques actives au niveau national ou international sont surveillées par l'autorité fédérale de surveillance des fondations, alors que les fondations dont l'activité est locale ou cantonale sont surveillée par une autorité locale/cantonale. Il s'agit donc d'un critère très simple d'application, toute fondation, tiers ou autorité pouvant identifier l'autorité de surveillance compétente et vérifier si cette fondation devrait ou non être inscrite au registre de transparence.

Le critère permet de plus de cibler les fondations présentant un risque plus élevé du point de vue de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, du fait que leur ancrage n'est pas limité sur le plan local et qu'elles ont des activités dans toute la Suisse ou au niveau international et gèrent souvent également des montants et des activités d'ampleur plus importante.

Enfin, cette solution permet de cibler la réglementation sur la minorité des fondations présentant des risques plus élevés : 29% (5'281) des fondations sont surveillées par l'autorité fédérale, parmi les quelque 17'842 fondations suisses.

3) Fondations qui ne sont pas d'utilité publique (pas d'exonération fiscale)

Les fondations peuvent bénéficier d'une exonération fiscale lorsqu'elles poursuivent un but d'utilité publique, que leurs fonds sont exclusivement utilisés aux fins établies et que la restitution des fonds de la fondation au fondateur est exclue.⁹ Il s'agit ici aussi d'un critère d'application simple, toute fondation pouvant savoir si elle est ou non exonérée fiscalement ; un tiers ou une autre autorité que l'autorité fiscale n'ont en revanche pas accès à cette information.

Le critère permet d'exonérer les fondations dont l'activité est exclusivement orientée sur un but d'intérêt public. Il existe toutefois un risque que certaines associations ou fondations, sous couvert d'un objectif caritatif apparent, collectent de l'argent en Suisse pour une cause d'intérêt public mais l'utilisent ensuite dans le pays de destination à des fins terroristes. Ces organisations pourraient même aller jusqu'à obtenir de manière frauduleuse une exemption fiscale auprès des autorités fiscales (qui ne sont pas des autorités de surveillance BA/FT) afin de renforcer la crédibilité de leur prétendue activité d'intérêt public.

⁹ AFC, Circulaire Nr. 12, Exonération de l'impôt pour les personnes morales poursuivant des buts de service public ou de pure utilité (art. 56, let. g LIFD) ou des buts culturels (art. 56, let. h LIFD) ; déductibilité des versements bénévoles (art. 33, 1^{er} al., let. i et art. 59, let. c LIFD).



Le nombre de fondations qui ne sont pas d'utilité publique devrait être très limité, le rapport de Swissfoundations 2024 identifiant 13'880 fondations d'utilité publique au total, ce qui correspondrait à 78% des 17'842 fondations suisses¹⁰.

4) Fondations qui, à titre principal, collectent ou distribuent directement ou indirectement des fonds à l'étranger à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives ou sociales

De manière analogue aux associations, il serait possible d'assujettir les fondations qui, à titre principal, collectent ou distribuent à titre principal, directement ou indirectement des fonds à l'étranger à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives ou sociales, en appliquant par analogie le critère de l'art. 61 al. 2 ch. 3 applicable aux associations. Il s'agit en effet précisément des activités qui présentent un risque élevé de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Par ailleurs, les fondations qui sont actives au niveau cantonal ou communal et surveillées par l'autorité cantonale ne seraient pas concernées par cette réglementation (critère 2).

IV. Clarifier la nature subsidiaire de l'inscription du membre le plus haut placé de l'organe de direction dans le registre de transparence

De manière alternative ou complémentaire, la loi pourrait davantage souligner la nature subsidiaire de l'inscription de cette personne au registre de transparence:

Article 19, al. 3

*Entspricht keine Person den Kriterien nach Absatz 1 oder 2, so identifiziert die Stiftung oder der Verein **ersatzweise** das oberste Mitglied ihres oder seines leitenden Organs als **Person, welcher die Pflichten der wirtschaftlich berechtigten Person obliegen**.*

Article 20, 20 2

*Hat die Stiftung oder der Verein das oberste Mitglied ihres oder seines leitenden Organs **ersatzweise als Person identifiziert, welcher die Pflichten der wirtschaftlich berechtigten Person obliegen**, so muss sie oder er keine weiteren Massnahmen ergreifen, um die Identität dieser Person zu überprüfen oder diese Information zu dokumentieren.*

¹⁰ [24002_Swissfoundations_Rap.24_F_DEF_Digital.pdf](#).