

Par e-mail: FATF.Publicconsultation@fatf-gafi.org

FATF / GAFI
2, rue André Pascal
F-75775 Paris Cedex 16

Zurich/Genève, le 6 décembre 2022

Commentaires du Forum-OAR sur les lignes directrices (FATF Guidance) relatives à la Recommandation 24 ainsi que sur les modifications de la Recommandation 25/note interprétative 25

Madame, Monsieur

Le Forum-SRO-OAR-OAD est un groupe d'intérêt des organismes suisses d'autorégulation (OAR) dans le secteur non bancaire. Il est un point de contact pour les autorités sur des questions en lien avec la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la lutte contre la prolifération.

Constitué sous la forme d'une association, notre Forum a pour vocation de coordonner et de concilier les positions des autorités et des organismes privés chargés de la surveillance des personnes astreintes aux obligations de diligence imposées par la législation de lutte contre le blanchiment de capitaux. Dans ce cadre, nous entretenons un dialogue permanent avec les autorités et collaborons régulièrement avec le Secrétariat d'Etat aux questions financières, la FINMA, le Ministère public de la Confédération suisse et le Bureau de communication de la police fédérale (MROS).

Notre organisme a aussi participé à quelques consultations et auditions du GAFI par le passé.

Avec la présente, nous saluons la consultation publique ouverte sur les lignes directrices (*FATF Guidance*) relatives à la Recommandation 24, ainsi que sur les modifications de la Recommandation 25/note interprétative 25.

C'est volontiers que nous vous faisons part de quelques réflexions générales au sujet des projets mis en consultation :

FATF Guidance Recommandation 24 et Recommandation 25/note interprétative 25 :

L'objectif de la Recommandation 24 étant que les Etats prennent les mesures adéquates pour empêcher, sur leur territoire, que des personnes morales ne soient utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, il revient à ces Etats d'édicter et d'appliquer des lois applicables sur leur territoire.

La création de registres de données (§10 du projet) a fait l'objet d'une consultation en Suisse dès le printemps 2022. Le gouvernement suisse a ensuite donné mandat au Département fédéral des finances de présenter un projet adéquat qui reprendra les lignes directrices tracées par la consultation.

Parmi celles-ci, comme mentionné précédemment dans la prise de position commune présentée par la Fédération des entreprises suisses, «economiesuisse», du 20 août 2021, nous **rejetons toute application extraterritoriale** (cross-border) prévue par le projet. Celle-ci est en effet contraire aux principes de droit international public et de souveraineté nationale.

En effet, selon ces principes, les lois sont applicables au territoire des Etats, et non au-delà. Il n'est pas envisageable que de tels principes puissent être transcendés sur la base d'une Recommandation du GAFI.

Le contexte général étant la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, l'efficacité des informations devant être transmises aux autorités se mesure donc dans ce domaine, et non de manière générale et indistincte dans tous les segments économiques.

Une balance doit être faite entre l'efficacité des services donnés aux autorités de poursuite pénale ou aux administrations, et la publicité des données tenues à disposition des autorités. Nous sommes clairement favorables à la mise en place d'une structure efficace, mais **destinée uniquement aux autorités et dont les données ne sont pas accessibles (ou de manière très restreinte) au public**, en vue de protéger la sphère privée des personnes contre un accès général à des informations concernant leur patrimoine.

A cet égard, nous relevons la pertinence de la décision de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) du 22 novembre dernier, qui a jugé «*invalide*», la «*disposition [de la directive européenne] prévoyant que les informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés constituées sur le territoire des États membres soient accessibles dans tous les cas à tout membre du grand public*».

Même si la limitation qui en découle ne porterait pas d'effets sur la mise à disposition des données au profit des autorités comme proposé, elle est susceptible de limiter

quelques passages de la *Guidance FATF* mise en consultation, sur la transparence voulue des entités et véhicules juridiques visés.

Dans ce cadre, nous proposons d'ailleurs de mener une réflexion plus globale quant au **statut du GAFI en tant qu'organisation internationale intergouvernementale** regroupant 39 membres, dont 37 Etats indépendants et 2 organisations régionales. En effet, malgré l'importance croissante des standards internationaux définis par le GAFI dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ses recommandations restent des standards juridiques non contraignants, même si plus de 180 pays à travers le monde se sont engagés à les respecter.

Cette récente décision de la CJUE montre que ces standards non contraignants, une fois replacés dans le droit étatique ou régional contraignant, doivent s'inscrire dans le respect des principes constitutionnels ou légaux qui ne laissent pas de place à des mesures parfaitement sensées. Or, un formalisme international serait susceptible d'asseoir les Recommandations du GAFI.

A notre sens, il serait donc important, voire essentiel, que le GAFI soit régi par un traité international, qui revêtirait un statut pouvant produire des effets juridiques concrets et imposer un cadre strict. Cadre qui, même s'il serait moins « souple » que les Recommandations dans leur forme actuelle, leur donnerait une assise autrement plus large.

Réponse aux quatre questions de la consultation :

Question 1 :

Le projet de *Guidance* nous paraît clair et complet.

Questions 2 à 4 :

La Suisse ne connaît pas d'exemple de registres ou de mécanismes alternatifs, car le projet n'est pas encore mis en place. Les remarques ci-dessus doivent être prises en compte pour l'évolution du droit.

En vous communiquant les présentes réflexions par écrit, nous espérons contribuer efficacement à la consultation engagée et vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos respectueuses salutations.



Julien Blanc
Président



Caroline Kindler
Directrice