

Par e-mail
Département fédéral des finances (DFF)
Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI)
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Berne, le 29 janvier 2026

Ordonnance sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques (OTPM) – Prise de position dans le cadre de la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale Keller-Sutter,
Mesdames, Messieurs,

Transparency International Suisse (« Transparency Suisse ») a été invitée à participer à la procédure de consultation relative à l'avant-projet susmentionné. Nous vous en remercions et vous soumettons notre position comme suit :

Remarques générales

Transparency Suisse a participé à la procédure de consultation relative au projet de loi fédérale sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques (LTPM).¹ Tout au long du processus législatif, l'organisation a régulièrement pris position² et averti du risque de dilution progressive du projet de loi. Néanmoins, plusieurs points essentiels ont tout de même été écartés du texte de loi final adopté en septembre 2025. Parmi les lacunes majeures de la LTPM, Transparency Suisse relève, entre autres, l'exclusion des fondations et des associations du champ d'application de la loi (art. 2 LTPM), l'absence d'exigences de transparence des relations fiduciaires, ainsi que l'absence d'obligation d'annonce pour les trusts (art. 2 al. 2 LTPM). De plus, la définition des ayants droit économiques figurant à l'art. 4 LTPM s'avère trop étroite, dans la mesure où elle ne couvre pas les ayants droit économiques des sociétés de domicile, à savoir les ayants droit économiques des valeurs patrimoniales, tels que définis par la loi sur le blanchiment d'argent (LBA). Par ailleurs, l'accès au registre de transparence n'est pas prévu pour les journalistes et les organisations non-gouvernementales disposant d'un intérêt légitime (art. 25ss LTPM). Un tel accès serait également important pour la qualité des données du registre de transparence.

En ce qui concerne la révision de la LBA, l'extension du champ d'application de la loi aux conseillères et conseillers se limite à leur participation à des transactions financières et se focalise sur les activités en lien avec des « entités non-opérationnelles » (art. 2 al. 3 bis LBA), ce qui réduit considérablement la portée des nouvelles obligations. En outre, les conseillères et conseillers ne seront pas soumis-e-s aux obligations de diligence et de communiquer pour de nombreuses activités à risques, notamment pour une grande majorité des transactions immobilières (art. 2 al. 4ter LBA). Cette réforme ne renforce donc que de manière limitée la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent et apparaît difficilement compatible avec les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI).

¹ Transparency Suisse, [Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation wirtschaftlich berechtigten Personen](#), novembre 2023.

² Toutes les prises de position de Transparency Suisse sur le projet de renforcement du dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent peuvent être consultées sur www.transparency.ch/fr.

Ces lacunes et faiblesses ne peuvent être corrigées au niveau de l'ordonnance. C'est pourquoi Transparency Suisse ne revient pas sur ces points dans la présente prise de position, mais commente en détail l'avant-projet d'ordonnance présenté, dans les limites de la loi fédérale adoptée.

Appréciation détaillée de l'avant-projet

1 Ordonnance sur la transparence des personnes morales (OTPM)

L'introduction d'un registre de transparence en Suisse est un pas en avant vers une transparence accrue des personnes morales et de leurs ayants droit économiques. Moyennant une mise en œuvre adéquate et effective, ce registre est susceptible de contribuer à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent. **Transparency Suisse salue et approuve de manière générale les aspects de l'avant-projet relatif à l'OTPM et à l'OBA qui ne sont pas mentionnés séparément dans notre prise de position.**

Transparency Suisse tient à souligner expressément les éléments positifs suivants :

- **La clarification des différents moyens de contrôle** d'une société ou d'une entité juridique (au moyen d'une participation ou d'une autre manière, direct ou indirect, de concert, cf. les art. 2, 3 et 5 OTPM)
- **L'obligation d'identifier parallèlement les différents moyens de contrôles** (pas de système en cascade) afin de garantir l'identification de tous les ayants droit économiques (cf. explications relatives à l'art. 3 OTPM)
- **La reconnaissance des rapports de fiducie comme moyen de contrôle d'une autre manière**, élément indispensable pour identifier le véritable ayant droit économique dans ces cas de figure (art. 4 OTPM)
- **Les précisions relatives aux informations à collecter et à transmettre par les personnes morales**, notamment sur la nature et l'étendue du contrôle, sur la chaîne de contrôle et les ayants droit économiques faisant l'objet d'une mesure de blocage des valeurs patrimoniales, sur les formes éventuelles de contrôle d'une autre manière, ainsi que sur les personnes à annoncer à titre subsidiaire ou lorsqu'aucun ayant droit économique n'a pu être identifié ou vérifié. Ces informations sont essentielles pour les entités juridiques soumises à l'obligation d'annonce et les utilisateurs du registre de transparence (art. 6ss, 11 et 12 OTPM).
- **Les procédures d'annonces et de modifications des données**, qui semblent proportionnées en termes de charge administrative incomptant aux personnes morales et autorités concernées, tout en visant à assurer la transmission et l'inscription de données de qualité (art. 13ss et section 6 OTPM)
- **La définition du contenu des signalements des divergences par les intermédiaires financiers et les autorités**, ainsi que des exceptions possibles à ces signalements, conformément à une approche basée sur les risques, telle que recommandée par le GAFI (Section 8 OTPM)
- **Les conditions clairement définies et strictes encadrant les procédures d'annonce simplifiées** (art. 15-17 OTPM) et la demande de radiation d'une annotation (art. 39 OTPM)
- **La précision des catégories de risques et des exemples de critères pour cette catégorisation** aux fins des contrôles des données fondés sur les risques (art. 40 OTPM)

Afin de renforcer l'avant-projet, les aspects suivants doivent être améliorés :

Art. 7, al. 1 Informations sur la chaîne de contrôle

Comme le souligne le rapport explicatif, les informations sur la chaîne de contrôle revêtent une importance particulière pour garantir l'identification réelle du bénéficiaire effectif, pour détecter et poursuivre le blanchiment d'argent et alimenter les analyses des risques des autorités compétentes.³ Transparency Suisse salue donc l'obligation pour les sociétés de collecter des informations sur les intermédiaires entre elles et leur ayant droit économique. Les configurations énumérées aux lettres a à c couvrent des situations particulièrement à risques, en raison de l'opacité des intermédiaires ou de la longueur et de la complexité de la chaîne de contrôle, des facteurs facilitant l'utilisation des sociétés à des fins illégales.⁴ Afin de couvrir les configurations les plus à risques, il est important que l'implication d'une société de domicile dans la chaîne de contrôle soit également considérée comme une configuration exigeant que la société collecte impérativement des informations sur la chaîne de contrôle qui la relie à son ayant droit économique, à l'instar des configurations

³ Département fédéral des finances, Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation sur l'OTPM, octobre 2025, p.18.

⁴ Groupe de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF) 2017, [National Risk Assessment \(NRA\)](#) - [Risques de blanchiment associé aux personnes morales](#), p. 7-8.

impliquant un trust ou une relation fiduciaire. En effet, les analyses nationales des risques identifient l'implication de sociétés de domicile comme un facteur de risque accru de blanchiment d'argent, en raison de leur manque de transparence et de leur utilisation fréquente pour dissimuler l'ayant droit économique au moyen de structures complexes.⁵

Idéalement, les sociétés devraient collecter des informations sur les personnes, entités juridiques, sociétés de personnes ou trusts qui sont impliqués dans la chaîne de contrôle de manière systématique et non uniquement aux conditions énumérées dans l'avant-projet. Le GAFI souligne en effet l'importance de clarifier et comprendre la structure de contrôle, ainsi que d'identifier les intermédiaires impliqués dans la chaîne de contrôle, quelle que soit la longueur de celle-ci.⁶ Afin d'assurer des informations satisfaisantes sur les chaînes de contrôle et les ayants droit économiques des sociétés et entités soumises à la LTPM, Transparency Suisse recommande les modifications suivantes :

Proposition de formulation :

¹ La société doit collecter des informations sur la chaîne de contrôle. si l'une des conditions suivantes est remplie:

(lettres a, b et c: effacer)

^{1bis} Elle collecte également des informations si au moins un de ses ayants droit économiques fait l'objet d'une mesure de blocage des valeurs patrimoniales et des ressources économiques au sens de la loi fédérale du 22 mars 2002 sur les embargos.

Proposition alternative :

¹ La société doit collecter des informations sur la chaîne de contrôle si l'une des conditions suivantes est remplie:

- a. *les ayants droit économiques et la société qu'ils contrôlent sont liés par un trust ou une société de domicile au sens de l'art. 6 al. 2 OBA, ou au moins deux personnes physiques, entités juridiques ou sociétés de personnes intermédiaires;*

Art. 20 al. 2 Contrôle du trust

Outre les parties au trust, est également réputée ayant droit économique d'un trust « toute autre personne physique qui contrôle de manière directe, indirecte ou d'une autre manière le trust, y compris les ayants droit économiques d'une personne morale qui est partie au trust » (art. 15 al. 1 let. e LTPM). L'article 20 OTPM précise que le contrôle sur le trust désigne le pouvoir qu'une personne a « en vertu de l'acte de création du trust ou de la loi » d'exécuter certaines actions. L'exercice d'un contrôle « d'une autre manière » n'étant pas mentionné, il en résulte que l'art. 3 OTPM ne serait pas applicable aux trusts. Ce faisant, l'OTPM définirait l'ayant droit économique d'un trust de manière plus étroite que la LTPM. Le trust serait ainsi la seule forme juridique pour laquelle l'exercice d'un contrôle effectif d'une autre manière, c'est-à-dire en dehors d'un droit formel découlant de l'acte de création ou de la loi, ne permettrait pas de qualifier une personne d'ayant droit économique. Une telle différence de traitement n'est pas justifiée. Les rôles des parties impliquées dans un trust peuvent être particulièrement complexes et varier selon sa structure et ses documents constitutifs formels ou informels (p.ex. selon la lettre de souhait du constituant). Cela souligne l'importance de couvrir les personnes qui de fait contrôlent le trust d'une autre manière, afin de garantir l'identification de tous les ayants droit économiques.⁷

Proposition de formulation :

² Le contrôle sur le trust désigne le pouvoir qu'une personne a, seule ou de concert en vertu de l'acte de création du trust ou, de la loi ou d'une autre manière, d'exécuter les actions suivantes:

Art. 21 al. 4 Transmission de l'annonce par l'office du registre du commerce

Il est regrettable que l'office du registre du commerce ne soit pas tenu (« doit »), mais seulement habilité (« peut »), d'informer le registre de transparence s'il constate, lors de la saisie de l'annonce, que celle-ci est « illisible, incomplète, manifestement fausse ou contradictoire ou qu'elle présente un défaut ». Il ne semble pas adéquat que l'office du registre

⁵ Ibid. Voir aussi : GCBF 2021, [National Risk Assessment – 2ème Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse](#), p. 18 et 28.

⁶ GAFI 2023, [Bénéficiaires effectifs des personnes morales](#), p. 23.

⁷ Open Ownership 2021, [Beneficial Ownership of Trusts](#). OECD 2019, [A Beneficial Ownership Implementation Toolkit](#), p. 16.

du commerce puisse choisir d'informer ou non le registre de transparence lorsqu'il constate qu'une annonce présente de telles irrégularités. De plus, les critères sur la base desquels l'office du registre du commerce pourrait renoncer à communiquer une telle information ne sont pas clairs. Une telle marge d'appréciation apparaît dès lors injustifiée.

L'obligation pour l'office du registre du commerce de communiquer le caractère illisible, incomplet, faux, contradictoire ou défectueux d'une annonce, constaté lors de sa saisie, renforcerait la fiabilité des données inscrites. Elle faciliterait en outre le travail de l'office du registre de transparence et de l'autorité de contrôle, sans pour autant s'y substituer.

Proposition de formulation :

⁴ Lorsqu'il transmet les données requises, l'office du registre du commerce peut communiquer au registre de transparence qu'une annonce est illisible, incomplète, manifestement fausse ou contradictoire ou qu'elle présente un autre défaut.

Art. 40 al. 2 let. g Catégories de risques

Transparency Suisse salue la précision des catégories de risques, qui permettront une activité de contrôle ciblée, efficace et effective des entités juridiques, en fonction des risques qu'elles soient utilisées de manière abusive.

Dans le prolongement de notre proposition de modification de l'art. 7 al. 1 let. a OTPM (voir ci-dessus), nous recommandons en outre d'ajouter la présence de sociétés de domicile à la liste non-exhaustive des critères pertinents pour la catégorisation des entités juridiques en fonction des risques. Les sociétés de domicile, tout comme les trusts, présentent en effet des risques particulièrement élevés en matière de blanchiment d'argent.⁸ Leur présence dans une chaîne de contrôle devrait dès lors augmenter la probabilité d'un contrôle par l'autorité compétente.

Proposition de formulation :

² Aux fins de son activité de contrôle, l'autorité de contrôle fixe les critères de catégorisation des entités juridiques en fonction des risques. À cet effet, elle tient notamment compte des informations suivantes:

(...)

g. la présence de trusts ou de sociétés de domicile dans la chaîne de contrôle;

Art. 41 Examen préalable et procédure de contrôle par l'autorité de contrôle

La LTPM prévoit que l'autorité de contrôle « effectue les contrôles sur la base d'une approche fondée sur les risques ou par sondage, en tenant compte de la catégorisation des entités juridiques visée à l'art. 39, al. 2, let. b. » (art. 35 al. 2 LTPM). Dès lors que les annonces au registre suisse de transparence ne feront pas l'objet de contrôles systématiques, une approche pluridimensionnelle à la vérification des données, combinant à la fois des contrôles sur la base d'échantillons aléatoires et des contrôles sur la base des risques, est nécessaire pour garantir au mieux la qualité et l'exactitude des données et, partant, l'efficacité du registre de transparence.⁹

Or, l'OTPM ne précise pas la procédure pour les contrôles par sondage pourtant expressément prévus par la LTPM. Transparency Suisse recommande donc de préciser dans l'OTPM les modalités des contrôles par sondage, notamment leur fréquence et la manière dont ils s'articulent en parallèle des contrôles fondés sur les risques. A titre de bonne pratique, nous vous renvoyons au modèle autrichien, en vertu duquel l'autorité chargée de la tenue du registre vérifie les inscriptions dans le registre des bénéficiaires effectifs une fois par mois et, outre une sélection de cas basée sur les risques, examine toujours un échantillon aléatoire indépendant des risques parmi l'ensemble des inscriptions.¹⁰

⁸ GCBF 2017.

⁹ Transparency International Suisse 2023, [Des affaires \(pas\) transparentes](#), Chap. 5.3.

¹⁰ Bundesministerium Finanzen, [Das Register der wirtschaftlichen Eigentümer](#).

2. Révision partielle de l'Ordonnance sur le blanchiment d'argent (OBA)

L'assujettissement des conseillères et conseillers à la LBA est une mesure importante pour renforcer la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent. Transparency Suisse **salue donc sur le principe les précisions y relatives apportées dans l'OBA, notamment :**

- La précision des immeubles qui relèvent de l'art. 2 al. 3bis let. a LBA (art. 12e OBA)
- Les précisions relatives au seuil à partir duquel l'activité de conseil est pratiquée à titre professionnel et dès lors soumise à la LBA, ainsi que la réglementation en cas de démission ou d'exclusion d'un organisme d'autorégulation (OAR) et en cas de cessation d'une activité (art. 12f à 12i OBA).

Pour renforcer l'intégrité de la place financière suisse et celle des professions juridiques et de conseil, et pour que l'ordonnance ne soit pas moins stricte que la loi fédérale, l'élément suivant doit être amélioré :

Art. 12d Activité des conseillers visés à l'art. 2, al. 3bis et 3quater, LBA

L'article 12d OBA précise les activités des conseillères et conseillers nouvellement visées par la LBA, en particulier la notion de « participation à une transaction financière » figurant à l'art. 2 al. 3bis LBA. Bien que l'article 12d OBA inclut explicitement le conseil, cette disposition est formulée de manière trop restrictive et peut conduire à l'exclusion d'activités de conseil pertinentes du champ d'application de la LBA, ce qui va à l'encontre de l'esprit de la loi fédérale. Les conditions selon lesquelles l'activité doit être « causale » et constituer une activité « sans laquelle l'opération en cause ne serait pas réalisée » ne peuvent être déduites de la LBA. En plus, elles ajoutent une complexité inutile et une marge d'interprétation trop importante à la définition des activités nouvellement assujetties. Ces éléments pourraient créer des possibilités de contournement de la loi, dès lors qu'il semble en pratique difficile de prouver le contraire lorsqu'un conseiller ou un client affirme que l'opération juridique aurait également été réalisée sans l'activité du conseiller. Il devrait suffire, à notre avis, qu'une activité contribue à une opération juridique concrète mentionnée à l'art. 2 al. 3bis let. a à e LBA, c'est-à-dire à une opération présentant des risques élevés en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, pour que la conseillère ou le conseiller qui effectue une telle activité soit soumis-e-s à des obligations de diligence en vertu de la LBA. A défaut, certaines activités non financières à risques pourraient passer sous les radars.

Proposition de formulation :

*L'activité des conseillers visés à l'art. 2, al. 3bis et 3quater, LBA comprend toute activité *causale* contribuant à une opération juridique mentionnée à l'art. 2, al. 3bis, let. a à e, LBA sans laquelle l'opération en cause ne serait pas réalisée, y compris le conseil.*

Transparency Suisse salue les avancées du projet de renforcement de la législation suisse anti-blanchiment, mais estime que la nouvelle réglementation reste globalement en deçà des attentes et ambitions initiales, et ne contribuera que de manière limitée à prévenir efficacement le blanchiment d'argent, tout en ne satisfaisant toujours pas pleinement aux exigences du GAFI. La Suisse restera ainsi un lieu propice au blanchiment d'argent en comparaison internationale. D'importantes lacunes et imprécisions doivent donc être corrigées pour garantir au mieux l'efficacité, la fiabilité et la conformité aux standards internationaux de la nouvelle réglementation.

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à nos propositions et restons à votre entière disposition pour toutes questions ou informations complémentaires.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, en l'assurance de notre considération,



Dr. iur. Urs Thalmann
Directeur