



Madame la Conseillère fédérale
Département fédéral des finances
Bundesgasse 3
3003 Berne

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Berne, le 28 janvier 2026 usam-MH/zh

Réponse à la procédure de consultation :
Ordonnance fédérale sur la transparence des personnes morales

Madame la Conseillère fédérale Keller-Sutter,
Madame, Monsieur,

Plus grande organisation faîtière de l'économie suisse, l'Union suisse des arts et métiers usam représente plus de 230 associations et plus de 600 000 PME, soit 99,8% des entreprises de notre pays. La plus grande organisation faîtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

Le 15 octobre 2025, le Département fédéral des finances (DFF) nous a convié à prendre position dans le cadre de la procédure de consultation sur Ordonnance fédérale sur la transparence des personnes morales (OTPM).

I. Contexte

L'ordonnance sur la transparence des personnes morales (OTPM) s'inscrit dans le prolongement de la loi fédérale sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques (LTPM), adoptée en septembre 2025.

Son objectif est de renforcer la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, en alignant la Suisse sur les normes internationales, notamment celles du Groupe d'action financière (GAFI) et du Forum mondial sur la transparence fiscale. Ces instances exigent une identification claire des bénéficiaires effectifs des entités juridiques pour limiter l'utilisation de structures opaques à des fins illicites.

Cette ordonnance, adoptée dans le cadre de la loi fédérale sur la transparence des personnes morales et l'identification des ayants droit économiques (LTPM), vise à renforcer la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

En revanche, son application soulève des questions majeures quant à sa proportionnalité et sa faisabilité, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME). L'usam, qui représente les intérêts des PME, met en lumière les défis concrets posés par cette ordonnance et propose des solutions adaptées.

II. Appréciation générale

Pour l'usam, cette ordonnance, bien que nécessaire sur le principe, ignore les réalités opérationnelles des entreprises et PME suisses, notamment celles qui ne sont pas soumises à la loi sur le blanchiment d'argent (LBA). En reprenant des concepts techniques de la LBA et en les étendant à des entités non financières, le législateur crée un décalage entre les capacités de conformité des grandes institutions – dotées de départements juridiques et de compliance – et celles des PME, qui manquent souvent de ressources et d'expertise pour appliquer des règles aussi complexes.

L'usam formule notamment deux grandes critiques à l'encontre de l'OTPM qui ne fait qu'empirer la surcharge administrative des PME. D'abord, l'alignement partiel de la Suisse sur le droit européen, tout en maintenant une approche nationale distincte, soulève des questions pour l'usam quant à l'efficacité et à l'équité du dispositif. En s'inspirant du règlement UE 2024/1624, qui introduit un seuil minimal de 15 % ciblé sur les sociétés les plus exposées aux risques, la Suisse a choisi de conserver un seuil unique de 25 %, sans distinction selon le niveau de vulnérabilité des entités concernées. Cette rigidité, bien qu'elle puisse répondre à des objectifs de simplicité administrative, risque de réduire l'impact réel de la mesure pour les structures effectivement à haut risque, tout en imposant une charge disproportionnée à des acteurs moins exposés. Ensuite, le texte étend des concepts issus de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA) à des entités jusqu'ici non soumises à ce cadre, comme les PME non financières. Si cette extension vise à renforcer la transparence, elle engendre une complexité juridique accrue, creusant un fossé entre les grandes institutions financières — dotées de services de compliance et de ressources juridiques — et les petites et moyennes entreprises, souvent dépourvues des moyens nécessaires pour se conformer à des règles aussi techniques. Cette disparité menace non seulement l'équilibre concurrentiel, mais aussi la faisabilité pratique de la réforme, en risquant de placer les PME dans une situation de vulnérabilité administrative et financière.

L'article 23 alinéa 2 LTPM établit une présomption de régularité selon laquelle les intermédiaires financiers peuvent se fier aux inscriptions du registre de transparence, à condition qu'une vérification effectuée avec la diligence requise ne révèle aucune anomalie. Cependant, cette présomption, bien que théoriquement rassurante, ne dispense pas les intermédiaires financiers de leurs obligations de diligence au titre de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA, art. 2 et suivants). En d'autres termes, les intermédiaires doivent continuer à vérifier indépendamment les informations sur les ayants droits économiques, même si celles-ci figurent déjà dans le registre. Cette double obligation – se fier au registre tout en devant vérifier ses données – crée une charge administrative redondante et une insécurité juridique, car les intermédiaires financiers pourraient être tenus responsables d'erreurs dans le registre qu'ils n'ont pas eux-mêmes commises. L'usam souligne que cette disposition ne devrait pas entraîner une extension des responsabilités des intermédiaires financiers au-delà de ce que prévoit la LBA. Ainsi, une clarification explicite dans l'OTPM est nécessaire pour préciser que les intermédiaires financiers ne peuvent être tenus responsables des inexactitudes du registre qui échappent à leur domaine de responsabilité, pour autant qu'ils aient rempli leurs obligations de diligence conformément à la LBA.

Par ailleurs, l'article 30 alinéa 1 LTPM impose aux intermédiaires financiers de signaler les divergences entre leurs données et celles du registre. Or, cette obligation, telle qu'elle est actuellement formulée, risque de placer les intermédiaires financiers dans une position intenable, en les contrignant à une vérification générale et permanente qui dépasse le cadre de leurs obligations au titre de la LBA. L'usam relève que cette disposition pourrait étendre indûment les responsabilités des intermédiaires financiers, en les obligeant à signaler des divergences même pour des sociétés ou des situations qui ne relèvent pas de leur champ de compétence au regard de la LBA. Par exemple, les sociétés étrangères ayant une administration effective en Suisse ou possédant un bien immobilier en Suisse pourraient faire l'objet de vérifications excessives, alors que les obligations de diligence des intermédiaires financiers devraient se limiter aux cas où ils ont connaissance d'un lien pertinent avec la Suisse dans le cadre de leurs activités habituelles.

Pour remédier à cette situation, l'usam propose que l'OTPM clarifie explicitement que les intermédiaires financiers ne sont tenus de signaler des divergences que dans les cas où celles-ci relèvent de

leur responsabilité au titre de la LBA. Cela signifie que les vérifications devraient se limiter aux sociétés et situations couverts par les obligations de diligence existantes, sans imposer une obligation générale de contrôle qui dépasserait le cadre légal actuel. Une telle clarification, qui pourrait être intégrée à l'article 30 LTPM, permettrait d'éviter que les intermédiaires financiers ne soient tenus responsables de divergences qui relèvent de la compétence exclusive de l'autorité gestionnaire du registre ou qui concernent des sociétés pour lesquelles ils n'ont aucune obligation de diligence au regard de la LBA.

En outre, l'usam insiste sur la nécessité de préciser dans l'OTPM que les intermédiaires financiers ne sont pas tenus de déterminer si une société devrait ou non être inscrite au registre de transparence. Cette obligation, si elle était interprétée de manière extensive, pourrait contraindre les intermédiaires financiers à effectuer des vérifications systématiques sur des sociétés étrangères ou des structures complexes, sans lien direct avec leurs activités ou leurs obligations légales. Une telle interprétation irait à l'encontre de la présomption de régularité établie à l'article 23 alinéa 2 LTPM, selon laquelle les intermédiaires financiers peuvent se fier aux inscriptions du registre, sous réserve d'une vérification diligente. L'usam propose donc que l'OTPM limite explicitement cette obligation de vérification aux cas où l'intermédiaire financier a connaissance d'un lien pertinent avec la Suisse dans le cadre de ses activités habituelles, conformément aux obligations de diligence prévues par la LBA.

Enfin, l'usam souligne que la responsabilité des intermédiaires financiers doit être clairement délimitée dans l'OTPM. Actuellement, le texte ne précise pas suffisamment que les intermédiaires financiers ne peuvent être tenus pour responsables des inexactitudes du registre qui échappent à leur contrôle ou à leur domaine de compétence. Une modification de l'article 30 LTPM devrait donc préciser que les intermédiaires financiers ont rempli leurs obligations dès lors qu'ils ont signalé les divergences dans les délais et conformément aux critères de la LBA, sans qu'ils puissent être tenus responsables de l'exacititude des autres données du registre. Cette clarification est essentielle pour éviter une extension abusive des responsabilités des intermédiaires financiers et pour garantir une application équilibrée de la loi, dans le respect des principes de proportionnalité et de sécurité juridique.

Un autre point de friction réside dans l'absence d'évaluation sérieuse des coûts pour les PME. Le rapport explicatif mentionne des coûts annuels de 4,85 millions de francs pour l'exploitation du registre, mais passe sous silence les coûts indirects supportés par les entreprises, tels que l'adaptation des systèmes informatiques ou la formation des employés. Selon une étude de l'OCDE (2023), les registres de transparence coûtent en moyenne 0,05 % du PIB aux États membres, soit environ 350 millions de francs par an pour la Suisse – un montant bien supérieur aux prévisions officielles. L'usam insiste pour que ces coûts soient précisément quantifiés et, le cas échéant, compensés par des mesures d'allègement de la réglementation, conformément à l'article 4 de la loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE).

Enfin, ni la LTPM ni l'OTPM ne clarifient si les intermédiaires financiers doivent, dès l'entrée en vigueur de la loi, vérifier l'intégralité de leur portefeuille client par rapport au registre de transparence. L'article 4 LBA et l'article 7 LBA prévoient déjà des obligations de diligence, mais celles-ci ne justifient pas une vérification complète et immédiate de toutes les relations clients existantes. L'usam demande donc qu'il soit explicitement précisé dans l'OTPM que les intermédiaires financiers ne sont pas tenus d'effectuer une telle vérification exhaustive à l'entrée en vigueur de la loi, mais peuvent se limiter aux cas prévus par les obligations de diligence existantes, conformément aux articles 4 et 7 LBA.

III. Appréciations particulières

L'usam formule ainsi une analyse critique approfondie de l'ordonnance sur la transparence des personnes morales (OTPM) et de la loi fédérale correspondante (LTPM), en soulignant les défis concrets que ces textes posent aux PME suisses. Cette analyse suit l'ordre des articles pour mettre en lumière les incohérences, les charges administratives disproportionnées et les risques juridiques que ces dispositions engendrent, tout en proposant des solutions pragmatiques adaptées aux réalités des entreprises.

L'article 2a alinéa 3 LBA établit une cascade claire pour l'identification des ayants droits économiques, en privilégiant d'abord les critères de participation au capital, puis les autres formes de contrôle. Cependant, **les articles 2 et 3 OTPM** s'écartent de cette logique en exigeant une vérification parallèle de ces critères, ce qui, selon l'usam, crée des divergences systématiques entre les données des intermédiaires financiers et celles du registre. Cette approche, bien que justifiée par le fait que les sociétés doivent pouvoir identifier en permanence leurs propres ayants droits économiques, ignore la réalité des PME, qui n'ont pas les ressources pour mener des vérifications aussi complexes. L'usam propose donc que l'OTPM revienne à la logique de la LBA, en appliquant la cascade telle que définie à l'article 2a alinéa 3 LBA, afin d'éviter des charges administratives inutiles et des signalements de divergences non pertinents.

Par ailleurs, les procédures simplifiées prévues par **l'article 15 OTPM** ne s'appliquent qu'aux sociétés à responsabilité limitée (SARL) et aux sociétés anonymes (SA) unipersonnelles, excluant ainsi des structures courantes comme les SA avec moins de cinq actionnaires. L'usam demande que ces simplifications soient étendues à ces dernières, ainsi qu'aux fondations familiales, afin de réduire la charge administrative pour les entreprises les plus vulnérables. Cette demande, pourtant cohérente avec les principes de proportionnalité, n'a pas été intégrée dans le texte. De plus, l'art. 27 LTPM prévoit un accès large au registre pour les autorités et les intermédiaires financiers, sans mécanisme de contrôle ex post des accès. L'usam s'inquiète des risques de fuites de données et demande que l'accès soit restreint aux seules autorités compétentes, comme le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) ou l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), avec des sanctions claires en cas de violation.

L'article 23 lettre c OTPM prévoit que le registre de transparence contienne des informations sur les signalements de divergences, y compris l'identité de l'auteur du signalement. L'usam souligne que cette disposition pourrait être considérée comme une violation du devoir de confidentialité bancaire à l'égard des clients, malgré les garanties prévues à l'article 30 alinéa 4 LTPM, qui protège les signalements de bonne foi. En effet, l'identification publique des intermédiaires financiers comme auteurs de signalements pourrait, en pratique, contourner cette protection, surtout si ces données deviennent accessibles à des tiers non autorisés. L'usam exige donc une clarification légale explicite pour garantir que le devoir de confidentialité bancaire à l'égard des clients et les règles de protection des données prennent priorité sur les dispositions de la LTPM, afin d'éviter tout risque de responsabilité pour les institutions financières.

L'article 25 OTPM permet aux intermédiaires financiers d'accéder au registre de transparence soit par une plateforme électronique, soit par une interface API. Cependant, pour de nombreuses PME et institutions financières de taille moyenne, le développement d'une API représente un coût prohibitif et une charge technique disproportionnée. L'usam propose donc l'introduction d'un mécanisme de téléchargement par lots (batch download) sous forme d'export standardisé en CSV ou XML, accessible via la plateforme électronique pour les intermédiaires financiers non équipés d'une API. Cette solution, qui pourrait être intégrée à l'article 25 avec un alinéa 2 OTPM, permettrait de réduire significativement les coûts et les charges administratives pour les acteurs les moins bien équipés technologiquement.

L'article 26 OTPM impose une journalisation automatique de chaque accès au registre, incluant le nom ou l'identifiant de la personne effectuant la requête. Or, dans le cas des intermédiaires financiers utilisant des processus automatisés, il n'existe pas de "personne requérante" au sens strict, ce qui rend cette disposition inapplicable en pratique. L'usam demande donc une clarification de l'article 26 alinéa 1 lettre b OTPM pour préciser comment cette exigence doit être interprétée dans le cas d'accès automatisés. Par ailleurs, la notion de "la nature de l'accès" mentionnée à l'article 26 alinéa 1 lettre e OTPM reste floue, car elle semble englober non seulement les consultations, mais aussi les signalements de divergences et les réponses du registre. L'usam propose que cette terminologie soit précisée ou remplacée pour éviter toute confusion et garantir une application cohérente de la loi.

L'article 27 OTPM exige que les accès au registre soient conformes à leur finalité, mais sans définir clairement les critères permettant de vérifier cette conformité. L'usam relève que cette disposition,

combinée à l'absence de mécanisme de contrôle ex post, pourrait conduire à des abus ou à des interprétations arbitraires par les autorités. Pour remédier à cela, l'usam propose que l'article 27 alinéa 1 OTPM soit complété par des critères objectifs permettant de distinguer les accès légitimes des abus, ainsi que par un mécanisme de contrôle indépendant pour vérifier a posteriori la conformité des accès.

L'article 30 LTPM impose aux intermédiaires financiers de signaler les divergences entre leurs données et celles du registre dans un délai de trente jours. L'usam estime que ce délai est irréaliste pour les PME, car les vérifications internes, les clarifications avec les clients et les adaptations des systèmes prennent souvent plusieurs semaines. Par conséquent, l'usam propose que ce délai ne commence à courir qu'après la clôture des vérifications internes et la confirmation de la divergence, plutôt qu'à partir de sa simple détection. Cette modification, qui pourrait être intégrée à **l'article 32 OTPM**, permettrait d'éviter des signalements prématurés ou incomplets, tout en réduisant la charge administrative pour les entreprises.

L'article 32 alinéa 3 OTPM suppose que l'intermédiaire financier signalant une divergence dispose des informations correctes, ce qui n'est pas toujours le cas en pratique. En réalité, l'intermédiaire financier signale simplement une discordance entre ses données et celles du registre, sans pouvoir déterminer laquelle des deux sources est exacte. L'usam propose donc que les formulations de cet article soient modifiées pour refléter cette réalité, en précisant que le signalement porte sur une différence constatée, sans préjuger de l'exactitude des données. Par ailleurs, l'article 32 alinéa 3 OTPM ne prévoit pas de catégorie de justification spécifique pour les cas où une société n'est pas du tout inscrite au registre. L'usam demande qu'une telle catégorie soit ajoutée pour couvrir cette situation, afin d'éviter toute ambiguïté et de garantir une application uniforme de la loi.

L'article 33 lettre d OTPM prévoit que les divergences ne doivent pas être signalées si elles résultent d'un retard de mise à jour du registre, à condition que le délai légal pour cette mise à jour ne soit pas expiré. Cependant, cette disposition soulève des questions pratiques complexes. Par exemple, si un intermédiaire financier constate une divergence et entame des clarifications avec son client, mais qu'un autre intermédiaire a déjà signalé une divergence similaire pour la même société (avec un délai de correction expiré), il n'est pas clair si le premier intermédiaire doit attendre la fin de ses propres clarifications ou signaler immédiatement la divergence en raison du délai expiré dans l'autre procédure. L'usam demande une clarification de cette situation à l'article 33 OTPM, ainsi qu'une précision sur le point de départ du délai de trente jours prévus à l'article 30 alinéa 2 LTPM.

L'article 38 OTPM prévoit que chaque annotation dans le registre se voit attribuer un numéro et contient des informations sur son auteur. L'usam relève que cette disposition pourrait, elle aussi, représenter une violation du devoir de confidentialité bancaire ou les règles de protection des données, si l'identité de l'intermédiaire financier signalant une divergence est rendue publique. Pour éviter ce risque, l'usam propose que les annotations soient anonymisées ou que leur accès soit strictement réservé aux autorités compétentes, sans possibilité de consultation par des tiers. Par ailleurs, l'article 38 alinéa 2 lettre e OTPM mentionne le "Numéro d'identification de l'entité juridique concernée", sans préciser s'il s'agit de l'identifiant IDE suisse ou d'un numéro étranger équivalent. L'usam demande que cette terminologie soit précisée pour éviter toute ambiguïté dans l'application de la disposition.

L'article 54 LTPM prévoit une période transitoire de six mois après l'entrée en vigueur de la loi pour permettre aux intermédiaires financiers de s'adapter aux nouvelles obligations de signalement. Cependant, cette disposition ne tient pas compte du fait que de nombreuses sociétés attendront jusqu'à la fin de la période transitoire de deux ans (art. 51 alinéa 2 LTPM) pour s'inscrire au registre. Cela signifie que les intermédiaires financiers devront, pendant cette période, vérifier manuellement un grand nombre de sociétés non encore inscrites, ce qui générera une charge administrative considérable sans valeur ajoutée pour la transparence. L'usam propose donc que la période transitoire pour les signalements de divergences soit alignée sur celle de l'inscription des sociétés, afin d'éviter ce travail redondant et coûteux. Cette modification pourrait être intégrée à l'article 54 LTPM pour une application plus réaliste et proportionnée.

L'**usam** souligne avec force que l'assujettissement des conseillers économiques et courtiers immobiliers à la loi sur le blanchiment d'argent (**LBA, art. 2 al. 3bis et 3quater**) serait disproportionné et dépourvu de justification pratique. Comme le relève l'analyse sectorielle, les conseillers économiques ou les courtiers immobiliers n'interviennent à aucun moment dans la transaction financière elle-même, celle-ci étant entièrement gérée par des intermédiaires financiers déjà soumis à la LBA, tels que les banques ou les notaires. En Suisse, les paiements en espèces dans le secteur du conseil et de l'immobilier sont extrêmement marginaux, voire inexistant pour les transactions significatives, et les fonds transitent systématiquement par des comptes bancaires où les contrôles anti-blanchiment sont déjà appliqués avec la rigueur requise. L'**usam** estime donc que l'inclusion des conseillers économiques et des courtiers immobiliers dans le champ d'application de la LBA n'apporterait aucune valeur ajoutée à la lutte contre le blanchiment d'argent, tout en imposant des charges administratives et financières injustifiées à des professionnels dont l'activité se limite à la médiation, au conseil et à la négociation immobilière, sans lien avec les montages juridiques ou financiers complexes. Pour éviter cette bureaucratie inutile, l'**usam** exige que l'article 2 alinéa 3 de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent soit complété par une nouvelle lettre c excluant explicitement les conseiller n'intervenant pas dans la transaction financière du champ d'application de la LBA, conformément à l'intention du législateur, qui a déjà prévu une telle exclusion à l'article 2 alinéa 4ter lettre j LBA lorsque les transactions sont effectuées par l'intermédiaire de banques ou d'autres intermédiaires financiers soumis à la loi.

Par ailleurs, l'**usam** rejette catégoriquement l'idée d'une obligation d'affiliation à un organisme d'autorégulation (OAR) pour les conseillers économiques et les courtiers immobiliers, telle que prévue à **l'article 12g de l'ordonnance sur le blanchiment d'argent**. Même dans l'hypothèse où ces professionnels seraient assujettis à la LBA – ce que l'**usam** conteste fermement –, aucun OAR adapté à leur secteur n'existe actuellement, et sa création nécessiterait des ressources financières et organisationnelles considérables, ainsi qu'un délai de mise en place réaliste, ce qui serait totalement disproportionné au regard des risques réels de blanchiment d'argent dans ce domaine. L'**usam** rappelle que les conseillers économiques et courtiers immobiliers interviennent souvent à un stade précoce des transactions, où celles-ci peuvent encore échouer ou être annulées, ce qui rend d'autant plus absurde l'imposition de contrôles administratifs lourds pour des opérations qui ne se concrétiseront peut-être jamais. Pour ces raisons, l'**usam** demande que ces derniers soient explicitement exclus des obligations d'affiliation à un OAR, et que toute modification législative dans ce sens soit annoncée avec un préavis suffisant pour permettre aux professionnels de s'adapter, tout en réaffirmant que cette mesure n'a pas sa place dans le cadre de la LBA, qui doit se concentrer sur les activités présentant un risque avéré de blanchiment d'argent.

IV. Conclusion

En conclusion, l'**usam** reconnaît la nécessité de renforcer la transparence pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Cependant, les dispositions actuelles de la LTPM et de l'OTPM imposent des charges administratives disproportionnées aux PME, sans toujours garantir une amélioration significative de la transparence.

Les propositions de l'**usam**, qui visent à aligner les exigences sur les réalités des entreprises, à clarifier les ambiguïtés juridiques et à réduire les coûts inutiles, offrent une voie équilibrée pour atteindre les objectifs de la loi sans pénaliser excessivement les acteurs économiques. Une révision ciblée de ces dispositions, en tenant compte des critiques et des suggestions formulées, permettrait de concilier efficacité réglementaire et faisabilité pratique, dans l'intérêt tant des autorités que des entreprises suisses. Sans ces ajustements, le risque est grand de voir les PME submergées par des obligations complexes, tandis que les objectifs de transparence ne seraient que partiellement atteints.

Nous vous remercions de l'attention portée à notre prise de position et vous présentons, Madame,
Monsieur, nos respectueuses salutations.

Union suisse des arts et métiers usam



Urs Furrer
Directeur



Mikael Huber
Responsable du dossier