



Le Conseil d'Etat
35-2026

Département fédéral des finances (DFF)
Madame Karin Keller-Suter
Conseillère fédérale

Par courriel (format word et pdf) :
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Concerne : projet d'ordonnance fédérale sur la transparence des personnes morales (OTPM)

Madame la Conseillère fédérale,

Votre courrier du 15 octobre 2025 sur la consultation relative au projet d'ordonnance fédérale sur la transparence des personnes morales nous est bien parvenu et son contenu a retenu notre meilleure attention.

En réponse à votre demande, nous vous informons que notre Conseil soutient les dispositions d'exécution proposées dans le projet d'ordonnance sur la transparence des personnes morales (OTPM).

Nous estimons en effet que le projet d'ordonnance permet à la Suisse de s'aligner de manière crédible sur les standards internationaux, notamment ceux du Groupe d'action financière (GAFI), tout en tenant compte des spécificités de son tissu économique. Cette approche renforce la réputation et la fiabilité de la place économique suisse, en particulier dans ses relations avec les partenaires financiers et institutionnels étrangers.

Nous notons toutefois que la mise en œuvre des dispositions de ce projet d'ordonnance soulève des questions d'ordre opérationnel pour le registre du commerce genevois. Dans cette perspective et afin de clarifier le traitement des situations concernées, il serait opportun qu'il soit prévu expressément dans l'OTPM que les offices cantonaux du registre du commerce puissent renvoyer la société au registre de transparence afin qu'elle y effectue son annonce selon la procédure ordinaire, par le guichet virtuel, tout en précisant dans l'ordonnance qu'un tel renvoi ne constitue pas une décision susceptible de recours.

Il semble également qu'une contradiction s'est glissée entre les versions en langue française et en langue allemande de l'art. 14 al. 5 1^{ère} phrase P-OTPM.

Vous trouverez en annexe les explications détaillées relatives à ces propositions.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

A blue ink signature in cursive script, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

Michèle Righetti-El Zayadi

Le président :

A blue ink signature in cursive script, starting with a large 'Z' and followed by several loops.

Thierry Apothéloz

Annexe à la réponse du Conseil d'Etat sur le projet d'ordonnance fédérale sur la transparence des personnes morales (OTPM)

Commentaires

A. Remarques relatives à l'annonce à l'office cantonal du registre du commerce

I. Contexte

Le rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation sur le projet d'Ordonnance fédérale sur la transparence des personnes morales (P-OTPM) rappelle que les annonces au registre de transparence doivent en principe être effectuées par voie électronique au moyen du guichet virtuel EasyGov mais que sous certaines conditions, les entités peuvent aussi passer par le registre du commerce (cf. le rapport explicatif, p. 10).

Conformément à la loi, une société peut annoncer l'identité de ses ayants droit économiques à l'office cantonal compétent du registre du commerce, plutôt qu'au registre de transparence, lorsqu'elle inscrit un fait au registre du commerce (art. 11 al. 1 LTPM ; art. 14 et 18 al. 1 P-OTPM). Selon le projet d'ordonnance, l'annonce de la société à l'office cantonal du registre du commerce peut être effectuée sur papier ou sous forme électronique (art. 14 al. 1 let. b P-OTPM), alors que l'office cantonal du registre du commerce doit transmettre au registre de transparence les informations reçues au moyen d'une interface électronique uniquement (art. 21 al. 2 P-OTPM) ; à cet effet, le projet d'ordonnance prévoit que les annonces effectuées au format papier par les sociétés, cas échéant, doivent être numérisées par l'office cantonal du registre du commerce pour en établir une version électronique (art. 21 al. 1 P-OTPM).

Selon la loi, la possibilité d'annoncer à l'office cantonal du registre du commerce est limitée aux cas où tous les ayants droit économiques sont inscrits au registre du commerce en qualité d'associé ou d'organe de la société, ce qui doit être attesté par la société (art. 11 al. 1 et 2 LTPM ; art. 14 al. 2 let. c et 18 al. 1 P-OTPM). Cependant, la loi prévoit aussi que l'office cantonal du registre du commerce transmet au registre de transparence les informations reçues sans vérifier leur exactitude ni leur exhaustivité (art. 11 al. 3 LTPM). À cet égard, le Message du Conseil fédéral précise que la loi ne prévoit pas de compétence décisionnelle propre des autorités du registre du commerce en relation avec l'annonce des ayants droit économique ; il y est indiqué que les autorités du registre du commerce transmettent l'annonce au registre de transparence pour inscription sans procéder à des contrôles supplémentaires à ceux découlant du droit du registre du commerce et ne doivent, en particulier, pas vérifier la qualité d'ayant droit économique de la personne annoncée ni vérifier le caractère complet et exact des données reçues (FF 2024 1607, ad art. 11 LTPM ; cf. aussi la doctrine à propos de l'art. 942 CO qui indique qu'il faut entendre par décision tous les actes par lesquels les autorités du registre du commerce règlent de manière obligatoire et contraignante un rapport juridique concret relevant du droit du registre du commerce : CR CO II-Vianin, art. 942, no 4, et BSK OR II-Eckert/Enzler, art. 942, no 4). Le projet d'ordonnance rappelle l'exigence limitative de la loi, en précisant que l'annonce doit comporter l'attestation selon laquelle chaque ayant droit économique de la société est inscrit au registre du commerce en qualité d'associé ou d'organe de la société et qu'il n'existe pas d'autres ayants droit économiques (art. 14 al. 2 let. c P-OTPM), mais prévoit tout de même que 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. 21 al. 4 P-OTPM).

Cette nouvelle tâche, qui ne correspond pas au but du registre du commerce selon l'art. 927 CO, constitue une source de travail accru pour l'office cantonal du registre du commerce.

II. Point d'attention

Comme indiqué ci-dessus, l'office cantonal du registre du commerce fonctionne comme canal de transmission de l'information au registre de transparence dans la limite définie par la loi ; il n'a pas de compétence décisionnelle. Dans ce contexte, la question se pose de savoir comment doit être traitée une annonce qui ne tient pas compte du champ d'application restreint des annonces possibles par le biais de l'office cantonal du registre du commerce, que ce soit sous l'angle formel, lorsque par exemple l'annonce est faite sur la réquisition d'inscription plutôt que séparément (art. 14 al. 1 let. a P-OTPM), ou sous l'angle matériel, lorsque par exemple sont annoncés d'autres ayants droit économiques que ceux qui sont inscrits au registre du commerce en qualité d'associé ou d'organe de la société (que l'annonce comporte ou non une attestation conforme à la loi) (art. 14 al. 2 let. c P-OTPM). Ces hypothèses, non exhaustives, sont toutes représentatives d'un travail supplémentaire pour l'office cantonal du registre du commerce, soit qu'il convienne de saisir, en particulier lorsque l'annonce est présentée au format papier, les données de plusieurs autres bénéficiaires qui ne correspondent pourtant pas aux exigences de l'art. 11 al. 1 LTPM, respectivement des art. 14 à 16 P-OTPM, et qui devraient s'annoncer directement au registre de transparence, soit qu'il convienne d'informer la société au sens de l'art. 14 al. 5 P-OTPM (sous réserve de la portée véritable de la norme, dont la lettre paraît ambiguë).

Ainsi, le fait que l'office cantonal du registre du commerce ne vérifie pas l'exactitude ni l'exhaustivité de l'annonce (art. 11 al. 3 LTPM ; art. 21 al. 4 P-OTPM) ne règle pas le sort d'une annonce viciée formellement (art. 14 al. 1 P-OTPM) ou matériellement (art. 14 al. 2 P-OTPM) ; en effet, l'office cantonal du registre du commerce ne peut pas transmettre le contenu de l'annonce au registre de transparence mais n'a pas le pouvoir de décider, à juste titre d'ailleurs puisqu'il ne s'agit pas d'une inscription dans le registre du commerce.

C'est le lieu de mentionner que l'art. 14 al. 5 1ère phrase P-OTPM semble comporter un contre-sens selon que l'on se réfère au texte en français, qui mentionne une « annonce » qui n'est pas inscrite au registre du commerce, c'est-à-dire une « Meldung » selon la lettre allemande du P-OTPM, ou au texte en allemand, qui mentionne une « Handelsregistereintragung » qui n'est pas opérée, c'est-à-dire une « inscription au registre du commerce ». Au vu du contexte, il semble que c'est cette dernière notion qui devrait être mentionnée dans la disposition en langue française.

III. Solutions proposées

En matière de procédure, différentes normes visent des situations où l'office cantonal du registre du commerce ne rend aucune décision, ou pas de décision attaquable, lorsqu'il transmet une affaire à une autorité judiciaire ou administrative. C'est le cas lorsqu'en matière de radiation d'office ou de carences dans l'organisation, l'office cantonal du registre du commerce transmet l'affaire au tribunal ou à une autorité de surveillance (selon l'art. 153 al. 3 de l'ordonnance sur le registre du commerce [ORC – RS 221.411], « l'office du registre du commerce ne rend aucune décision lorsqu'il transmet l'affaire au tribunal ou à une autorité de surveillance [art. 934 et 939 CO] » ; de même, selon la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger [LFAIE - RS 211.412.41], l'office cantonal du registre du commerce ne rend pas de décision attaquable lorsqu'il renvoie à l'autorité de première instance en matière de LFAIE [art. 18 al. 1 et 2 LFAIE ; ATF 101 Ib 441, p. 445, consid. 1b in fine]).

Il est donc nécessaire de prévoir expressément dans l'OTPM, pour ce type de situation, que l'office cantonal du registre du commerce peut renvoyer la société au registre de transparence pour y effectuer son annonce selon la procédure ordinaire, par le guichet virtuel, tout en précisant dans l'ordonnance qu'un tel renvoi ne constitue pas une décision (attaquable).

Quant à l'art. 14 al. 5 1ère phrase P-OTPM, comme c'est vraisemblablement l'inscription au registre du commerce qui est visée, la disposition en langue française pourrait avoir la teneur suivante : « Si l'inscription au registre du commerce n'est pas opérée, l'inscription au registre de transparence n'est pas non plus effectuée » (cf. dans ce sens le rapport explicatif, p. 24).

B. Remarques relatives au numéro AVS (NAVS)

A toutes fins utiles et en lien avec les articles 9 et 15 du projet d'ordonnance, nous relevons qu'il a été constaté dans notre canton que des personnes étrangères sans titre de séjour et sans adresse valable en Suisse ont pu créer et inscrire des sociétés à responsabilité limitée à Genève. Ainsi, des personnes n'ayant jamais eu de titre de séjour en Suisse peuvent être titulaires d'un NAVS.

* * *