_swissprivacy.law

Transparence de la FINMA : Bientôt la fin d'une exception ?

Célian Hirsch, le 30 juin 2025

Des parlementaires proposent de soumettre la FINMA à la loi sur la transparence. Ce bref commentaire expose l'origine et les conséquences d'une telle modification législative.

Initiative parlementaire 25.450 du 20 juin 2025

La chute du Credit Suisse en 2023 a déclenché plusieurs projets de réforme législative. Ces réformes visent notamment à octroyer plus de pouvoirs à la FINMA ainsi qu'améliorer la visibilité de ses décisions. Ce n'est toutefois qu'en juin 2025 que 58 parlementaires ont proposé de soumettre la FINMA à la loi sur la transparence (LTrans). Ils considèrent que la fusion d'urgence entre Credit Suisse et UBS illustre l'importance de donner plus de visibilité à l'activité de la FINMA. Ce bref commentaire vise à évoquer les diverses conséquences d'un tel changement législatif.

La LTrans vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration (art. 1 LTrans). Cependant, l'art. 2 al. 2 LTrans dispose *de lege lata* que cette loi ne s'applique pas à la FINMA (ni à la BNS). L'autorité de surveillance des marchés financiers n'est donc pas tenue d'accorder l'accès à ses documents officiels. En pratique, elle n'admet donc pas de telles requêtes, qu'elles proviennent de particuliers ou de journalistes. Le Conseil fédéral justifiait cette exclusion en 2003 par le fait que la CFB – ancêtre de la FINMA – opérait dans un « domaine extrêmement sensible du point de vue tant économique que politique ». Le Tribunal fédéral semble partager cette préoccupation (ATF 141 I 201 c. 4.2, résumé *in* LawInside.ch/81/).

La doctrine critique cette exception. Elle estime notamment que le régime d'exceptions, prévus aux art. 7 ss LTrans, est suffisant pour protéger les intérêts de confidentialité propres aux activités de la FINMA (cf. not.
BSK BGÖ-Stamm-Pfister (2024), Art. 2 LTrans N 24). À notre avis, l'art. 10 CEDH permet déjà *de lege lata* d'obtenir, dans certaines situations, des documents de la part de la FINMA (Hirsch, 2023, p. 421 ss).

À titre de comparaison, les autorités britanniques (FCA et BoE) et allemandes (BaFin) sont soumises au principe de transparence (FOIA respectivement IFG ; cf. not. l'arrêt C-15/16 de la

CJUE concernant la requête d'accès par un investisseur lésé à des rapports de la BaFin).

Si la LTrans devait s'appliquer à la FINMA, tous ses documents officiels (art. 5 LTrans) seraient en principe soumis au régime de transparence. Ces documents ne concernent pas que les documents élaborés par la FINMA (notamment ses décisions), mais aussi tous les échanges avec les assujettis ainsi que les documents remis par ces derniers (p. ex. des rapports internes ou d'audit).

Le principe d'accès à ces documents est heureusement limité par plusieurs exceptions. En particulier, l'existence d'une procédure pendante permet de limiter l'accès, à tout le moins durant la procédure (art. 7 al. 1 let. a et b LTrans). En outre, l'accès peut être limité en raison des intérêts de la politique économique de la Suisse (art. 7 al. 1 let. f LTrans). Enfin, si l'accès devait être admis, les documents devraient en principe être caviardés (art. 9 LTrans) et être exemptés de tout secret d'affaires (art. 7 al. 1 let. g LTrans).

Selon nous, la soumission de la FINMA à la LTrans devrait enfin permettre d'avoir accès à l'ensemble de ses décisions, de manière anonymisées et partiellement caviardées. Or, pour l'instant, la FINMA ne publie qu'une « sélection de décisions ».

Pour sa part, la FINMA elle-même demande de pouvoir plus communiquer. Le Conseil fédéral envisage ainsi une « publication de casuistique » de la FINMA et précise : « [p]our les personnes morales, la raison sociale est mentionnée [; p]our les personnes physiques, la publication est en principe anonyme ».

En dernier lieu, si la FINMA est soumise à la LTrans, il conviendra selon nous de distinguer clairement deux catégories de documents. D'une part, l'autorité devra être plus réticente quant à la divulgation d'informations remises par les assujettis. Ainsi, la confiance réciproque entre ces derniers et la FINMA pourrait être sauvegardée. D'autre part, la FINMA devra accepter d'augmenter la transparence de son activité, tout en caviardant les informations relatives aux assujettis.

Proposition de citation : Célian Hirsch, Transparence de la FINMA : Bientôt la fin d'une exception ? , 30 juin 2025 *in* www.swissprivacy.law/363

Les articles de swissprivacy.law sont publiés sous licence creative commons CC BY 4.0.