

Par e-mail

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Département fédéral des finances
Bernerhof
3003 Berne

Genève, le 6 février 2026

Consultation sur la modification de la loi fédérale sur les établissements financiers (établissements de moyens de paiement et établissements pour services avec des cryptoactifs)

Madame la Conseillère fédérale,

L'Association de Banques Privées Suisses (ABPS) a étudié avec attention le projet de modification de la loi fédérale sur les établissements financiers (LEFin). Nous remercions votre Département de nous avoir consultés à cette occasion et souhaitons par la présente vous transmettre notre position. Tout en soutenant la prise de position de notre organisation faîtière, l'Association Suisse des Banquiers, l'ABPS souhaite attirer l'attention sur plusieurs aspects qui revêtent, à ses yeux, une importance particulière pour les banques privées.

A) Commentaires généraux

Les banques privées soutiennent les objectifs poursuivis par le projet, qui visent à améliorer les conditions-cadres en faveur du développement du marché suisse des cryptoactifs, tout en renforçant la confiance dans les services financiers impliquant ces actifs. Elles formulent toutefois, à ce stade, certaines remarques générales, portant en particulier sur la systématique du cadre légal envisagé, la nécessité d'une analyse d'impact de la réglementation ainsi que sur la garantie de conditions de concurrence équitables entre les différents acteurs concernés.

1. Systématique légale

L'ABPS n'est pas en faveur d'une intégration des règles relatives aux cryptoactifs au sein de la LEFIN et de la LSFIN. Cette dernière loi est notamment conçue pour régir la fourniture de services portant sur des instruments financiers. Or, les cryptoactifs ne constituent pas des instruments financiers au sens de la LSFIN. Le fait que leur acquisition ou leur détention puisse comporter des risques ou impliquer des fluctuations de valeur ne suffit pas à justifier leur soumission aux règles de comportement prévues par cette loi, pas plus que ce n'est le cas pour d'autres actifs non financiers tels que les devises ou les métaux précieux.



L'ABS préconise soit une modification de la LEFin ou la création d'une loi spécifique. L'ABPS, de son côté, favorise clairement la voie d'une loi autonome. En effet, l'intégration des cryptoactifs dans les lois existantes relève d'une greffe artificielle qui soulève d'importantes difficultés conceptuelles et pratiques. Cette conception réglementaire présentée dans l'avant-projet est source de confusion, au détriment de la cohérence juridique et de l'unité de matière.

Une loi autonome garantirait une meilleure clarté réglementaire, en regroupant de manière cohérente les règles spécifiques aux cryptoactifs, sans remettre en cause le cadre réglementaire applicable aux activités traditionnelles. Elle renforcerait en outre la sécurité juridique, notamment s'agissant des exigences d'autorisation. En outre, compte tenu de l'évolution rapide des technologies sous-jacentes et de l'émergence de standards internationaux, une loi autonome offrirait une flexibilité nettement supérieure. Elle permettrait d'adapter plus efficacement le cadre réglementaire sans devoir modifier à répétition des lois structurantes, telles que la LEFin et la LSFIn, et leurs ordonnances respectives.

2. Analyse d'impact de la réglementation

Les banques privées sont d'avis qu'il est primordial qu'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) soit menée afin d'évaluer les conséquences d'un développement significatif de l'émission et de l'utilisation de cryptoactifs de paiement à valeur stable. Une telle évolution serait en effet de nature à modifier la structure des dépôts bancaires, ce qui pourrait affecter la stabilité et l'intégrité du système financier dans son ensemble. Il apparaît dès lors indispensable que ces enjeux fassent l'objet d'une AIR avant la modification du cadre législatif.

3. Égalité des conditions de concurrence

Indépendamment des considérations relevant de la systématique légale, l'ABPS estime que certaines dispositions de l'avant-projet doivent être adaptées afin d'assurer une véritable égalité des conditions de concurrence (*level playing field*) entre les acteurs offrant des services liés aux cryptoactifs. L'introduction d'un nouveau régime d'autorisation ne doit pas aboutir à une situation où les banques suisses, qui sont soumises aux exigences les plus strictes, se verraient contraintes à respecter des exigences supplémentaires en devant souscrire à un autre type de licence. Elles seraient sinon désavantagées par rapport aux autres prestataires exerçant des activités économiquement équivalentes.

Dans un contexte international en constante évolution, un cadre réglementaire cohérent et transparent est essentiel pour préserver l'attractivité et la compétitivité de la place financière suisse dans son ensemble.



B) Commentaires spécifiques

1. Avoirs de clients

L'avant-projet introduit la notion juridique d'« avoirs de clients » (art. 51a AP-LEFin), laquelle ne se distingue pas, dans sa nature économique, d'un dépôt du public au sens de l'art. 5 OB. Dans les deux cas, il s'agit de fonds du public, remboursables et constituant une créance du client contre l'établissement. La distinction opérée par l'avant-projet repose exclusivement sur les conséquences juridiques attachées à la qualification, lesquelles dépendent du type d'autorisation détenu par l'établissement et non de l'activité exercée.

Les banques privées considèrent qu'une telle distinction contrevient au principe de neutralité technologique, selon lequel la qualification juridique d'une activité doit dépendre de sa fonction économique et non du support technologique utilisé. Un dépôt bancaire tokenisé demeure ainsi un dépôt bancaire et doit être soumis aux mêmes exigences qu'un dépôt traditionnel. En introduisant la notion d'« avoirs de clients », l'avant-projet conduit à soumettre des activités économiquement équivalentes à des régimes distincts, créant des difficultés de délimitation du champ d'application de la législation bancaire ainsi qu'un risque de contournement de ses dispositions. La notion d' « avoirs de clients » doit être abandonnée, au profit d'une réglementation fondée sur la nature des activités exercées.

2. Licence bancaire universelle

Le principe consacré en droit suisse de la banque universelle est de permettre à tout institut qui dispose d'une telle licence de pouvoir offrir toute la palette de services financiers existants, cela sous l'égide d'une même entité juridique¹. En effet, la licence bancaire est le type de licence soumis aux exigences organisationnelles et prudentielles les plus strictes.

En l'état actuel de l'avant-projet, les établissements bancaires ne seraient pas autorisés à émettre directement de tels cryptoactifs (art. 12a et 6 al. 1 AP-LEFin) et seraient contraints, *de facto*, de recourir à une filiale autorisée en tant qu'établissement de moyens de paiement pour pouvoir exercer cette activité. Au demeurant, une telle structure impliquerait des coûts disproportionnés et une complexité organisationnelle accrue, sans que ces contraintes apparaissent justifiées au regard des risques effectivement encourus. Ce résultat n'est pas conforme à la logique du système de cascade des autorisations instauré par la LEFin, selon lequel l'autorisation bancaire constitue le niveau hiérarchique le plus élevé et doit, à ce titre, permettre d'opérer les activités englobées par les autres types d'autorisation.

¹ Cf. ETIQUÉ Pierre-Olivier, ZUFFEREY Philippe, Loi sur les placements collectifs (LPCC) – Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux, 2012, p. 446 n°40 ; ZUFFEREY Jean-Baptiste, La responsabilité de l'Etat, 2012, p. 185 ;



Il en résulte un désavantage concurrentiel pour les banques suisses dans l'offre de services liés aux cryptoactifs de paiement stables. Les banques qui sont déjà soumises, à la réglementation la plus exigeante se verrait imposer des charges organisationnelles supplémentaires, tandis que des acteurs non bancaires pourraient exercer des activités économiquement comparables sous un régime allégé. En outre, on ne comprend pas la raison d'une telle restriction en droit suisse, alors qu'elle n'existe pas dans l'Union Européenne.

Dans ce contexte, il apparaît cohérent, conformément au principe « same business, same rules », que le régime spécifique introduit en matière de lutte contre le blanchiment d'argent pour les établissements de moyens de paiement émettant des cryptoactifs de paiement stables (art. 8a AP-LBA) s'applique également aux banques pour cette même activité. Dès lors que les banques devraient être autorisées à émettre directement des cryptoactifs de paiement stables, elles ne sauraient être soumises, pour cette activité spécifique, à des obligations plus étendues en matière de lutte contre le blanchiment d'argent que celles prévues par ce régime spécial.

3. Modèles de multi-émetteurs

Enfin, la combinaison des exigences découlant de l'avant-projet exclut de fait l'émission conjointe de cryptoactifs de paiement stables. En effet, ces exigences (art. 12a et 51a ss AP-LEFin) reposent notamment sur l'identification d'un émetteur unique et la ségrégation des avoirs par émetteur. Elles rendent ainsi incompatibles les modèles multi-émetteurs alors même que ceux-ci sont admis dans le cadre de la réglementation européenne MiCA et largement utilisés dans les projets internationaux. Il va sans dire qu'une telle exclusion porte atteinte à l'attractivité de la Suisse en tant que place financière de premier plan. En raison de sa nature intrinsèquement transfrontalière, la problématique des modèles multi-émetteurs appelle une coordination internationale. La Suisse devrait donc s'abstenir de toute solution isolée dans le cadre du présent-avant-projet.

4. Cryptoactifs de négociation

L'avant-projet soumet les établissements de services pour cryptoactifs à un régime d'autorisation fondé notamment sur la notion de « cryptoactifs de négociation » définie dans la LSFIn (art. 3 let. k, AP-LSFin). La définition donnée dans l'avant-projet n'est pas satisfaisante dans la mesure où cette notion repose en grande partie sur une définition par exclusion qui ne permet pas de déterminer de manière catégorique quels cryptoactifs relèvent effectivement de celle-ci. Une telle définition ne permet pas une délimitation fiable du champ d'application des règles en découlant, en particulier lorsque des cryptoactifs présentent des caractéristiques hybrides ou évolutives, engendrant une insécurité juridique significative pour les prestataires de service.



Par ailleurs, la qualification de cryptoactifs de négociation emporte l'application des règles de comportement prévues par la LSFIn (art. 71a ss AP-LSFin). Comme exposé précédemment, la soumission de services portant sur des cryptoactifs aux règles de conduite de la LSFIn est peu convaincante sur le plan systématique. On relèvera à cet égard que l'avant-projet opère des renvois sélectifs aux dispositions de la LSFIn, tout en omittant certaines pourtant centrales, telles que l'art. 6 LSFIn relatif aux connaissances des conseillers.

Au-delà des problèmes de renvoi, le régime prévu conduit à l'application de mécanismes de protection des investisseurs conçus pour des instruments financiers, qui ne sont pas adaptés aux caractéristiques structurelles et risques spécifiques liés aux cryptoactifs. Cette approche est d'autant plus critiquable lorsqu'elle s'applique à des prestations de type *execution only*, dans le cadre desquelles le prestataire ne fournit, par définition, aucun conseil.

Par ailleurs, la définition négative de la notion de cryptoactif de négociation conduit à un traitement différencié des cryptoactifs de paiement stable en fonction de leur lieu d'émission, soit entre ceux émis en Suisse et ceux émis à l'étranger. Alors que les premiers relèvent d'un régime spécifique en tant que moyens de paiement, les seconds sont qualifiés de cryptoactifs de négociation avec pour conséquence la soumission des services y afférents aux obligations prévues par la LSFIn. L'avant-projet ne prévoit toutefois aucun mécanisme d'équivalence permettant de reconnaître les cryptoactifs soumis à un régime réglementaire étranger comparable.

5. Considérations annexes

a. Système organisé de négociation

Les banques privées considèrent qu'il n'est pas nécessaire d'imposer la mise en place d'un système organisé de négociation pour les cryptoactifs. La négociation de cryptoactifs s'effectue principalement de manière bilatérale et hors marchés organisés, selon des modalités comparables à celles observées sur le marché des changes qui n'est, à juste titre, pas soumis à une obligation de système organisé de négociation. Dans ce contexte, les références aux cryptoactifs dans les dispositions relatives à l'organisation des marchés, soit les modifications proposées des articles 42 et 43 AP-LIMF, devraient être supprimées.

b. Unité de la matière

Enfin, l'avant-projet intègre deux éléments qui sont étrangers à son objet, à savoir, d'une part, les projets pilotes relatifs à l'échange d'informations dans le contexte de la lutte contre le blanchiment d'argent (art. 32a et 32b AP-LBA), et, d'autre part, la digitalisation des procédures de surveillance et de communication avec la FINMA. Ces thématiques ne présentent pas d'unité de matière avec la révision de la LEFin portant sur les cryptoactifs et les régimes d'autorisation qui y sont associés. En effet, elles poursuivent des objectifs réglementaires autonomes, relevant respectivement du droit de la lutte contre le



blanchiment d'argent et de la modernisation des procédures administratives. Ces sujets devraient dès lors être retirés de l'avant-projet et faire l'objet d'un traitement séparé.

* * *

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre très haute considération.

ASSOCIATION DE
BANQUES PRIVEES SUISSES

Jan Bumann
Directeur

Anne-Lise Chavaillaz
Sous-directrice