



Modification de la loi sur le blanchiment d'argent

**(Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent; collaboration
avec les autorités étrangères)**

Rapport

sur les résultats de la procédure de consultation

(du 18 janvier au 27 avril 2012)

Berne, mai 2012

Table des matières

LISTE DES CANTONS, PARTIS ET ORGANISATIONS AYANT PRIS POSITION SUR LE PROJET 4

1	SITUATION INITIALE; BUT ET CONTENU DE L'AVANT-PROJET	7
2	PARTICIPANTS À LA CONSULTATION ET AVIS REÇUS	8
3	APPRÉCIATION GÉNÉRALE	9
3.1	Appréciation du projet législatif en tant que tel	9
3.2	Appréciation du projet de loi actuel	9
3.3	Les principales réserves	10
4	AVIS SUR LES DIFFÉRENTES DISPOSITIONS DE L'AVANT-PROJET	13
4.1	Titre précédant l'art. 11a (<i>nouveau</i>)	13
4.2	Art. 11a (<i>nouveau</i>)	13
4.2.1	<i>Remarques d'ordre général</i>	13
4.2.2	<i>Obligation pour l'intermédiaire financier auteur de la communication de fournir des informations supplémentaires (art. 11a, al. 1, AP-LBA)</i>	15
4.2.3	<i>Obligation pour l'intermédiaire tiers de fournir des informations (art. 11a, al. 2, AP-LBA)</i>	16
4.2.4	<i>Interdiction d'informer (art. 11a, al. 3, AP-LBA)</i>	17
4.2.5	<i>Exclusion de la responsabilité pénale et civile (art. 11a, al. 4, AP-LBA)</i>	18
4.3	Art. 23, al. 2	18
4.4	Art. 30 (<i>nouveau</i>) Collaboration avec les homologues étrangers	20
4.4.1	<i>Remarques d'ordre général</i>	20
4.4.2	<i>Conditions de la remise d'informations aux bureaux de communication étrangers (art. 30, al. 1, AP-LBA)</i>	21
4.4.3	<i>Enumération exemplaire des informations financières pouvant dorénavant être transmises à l'étranger dans le cadre de l'entraide administrative (art. 30, al. 2, AP-LBA)</i>	25
4.4.4	<i>Transmission du nom de l'intermédiaire financier auteur de la communication (art. 30, al. 3, AP-LBA)</i>	26
4.4.5	<i>Transmission d'informations par les bureaux de communication étrangers à une autorité tierce (art. 30, al. 4, AP-LBA)</i>	26

4.4.6	<i>Compétence du bureau de communication de conclure des conventions de collaboration avec les bureaux de communication étrangers (art. 30, al. 5, AP-LBA)</i>	28
4.5	Art. 31 (<i>nouveau</i>) Refus d'informer.....	29
4.6	Art. 31a (<i>nouveau</i>) Dispositions applicables de la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération	30
4.7	Art. 32, titre et al. 2 et 3.....	30
4.8	Autres remarques.....	31

Liste des cantons, partis et organisations ayant pris position sur le projet

(avec les abréviations utilisées dans le texte)

CANTONS

AG	Regierungsrat Aargau
AI	Regierungsrat Appenzell Innerrhoden
AR	Regierungsrat Appenzell Ausserrhoden
BE	Conseil-exécutif du canton de Berne
BL	Regierungsrat Basel-Landschaft
BS	Regierungsrat Basel-Stadt
FR	Conseil d'Etat du canton de Fribourg
GE	Conseil d'Etat de la République et canton de Genève
GL	Regierungsrat Glarus
GR	Regierungsrat Graubünden
JU	Gouvernement de la république et canton du Jura
LU	Regierungsrat Luzern
NE	Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel
NW	Regierungsrat Nidwalden
OW	Regierungsrat Obwalden
SG	Regierungsrat St. Gallen
SH	Regierungsrat Schaffhausen
SO	Regierungsrat Solothurn
SZ	Regierungsrat Schwyz
TG	Regierungsrat Thurgau
TI	Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino
UR	Regierungsrat Uri

VD	Conseil d'Etat du canton de Vaud
VS	Conseil d'Etat du canton du Valais
ZG	Regierungsrat Zug
ZH	Regierungsrat Zürich

PARTIS POLITIQUES

Les Verts	Parti écologiste suisse
PDC	Parti démocrate-chrétien
PLR Suisse	Les Libéraux-Radicaux
PLR Genève	Les Libéraux-Radicaux Genève
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre

ASSOCIATIONS FAITIÈRES DE L'ÉCONOMIE

economiesuisse	Fédération des entreprises suisses
SEC Suisse	Société suisse des employés de commerce
SwissBanking	Association suisse des banquiers
USAM	Union suisse des arts et métiers
USS	Union syndicale suisse

AUTRES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS

ABES	Association des banques étrangères en Suisse
ABPS	Association des banquiers privés suisses
ARIF	Association romande des intermédiaires financiers
ASA	Association suisse d'assurances
ASG	Association suisse des gérants de fortune
CAPS	Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse

CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Centre patronal	Centre patronal
CF	Chambre fiduciaire
DB	Déclaration de Berne
Fiduciaire Suisse	Union suisse des fiduciaires
Forum OAR	Forum suisse des organismes d'autorégulation
FSA	Fédération suisse des avocats
OAD FCT	Organismo di autodisciplina dei fiduciari del Cantone Ticino
OAR FSA/FSN	Organisme d'autoréglementation de la Fédération suisse des avocats et de la Fédération suisse des notaires
OAR-G	Organisme d'autorégulation des gérants de patrimoine
SwissHoldings	Fédération des groupes industriels et de services en Suisse
VQF	Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen

1 Situation initiale; but et contenu de l'avant-projet

Le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (Money Laundering Reporting Office Switzerland [MROS], ci-après bureau de communication) est un pilier institutionnel important du dispositif mis en place par la Suisse dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Il recueille les déclarations des intermédiaires financiers concernant le blanchiment d'argent, les infractions préalables au blanchiment, le crime organisé et le financement du terrorisme, les analyse et les transmet si nécessaire aux autorités de poursuite pénale compétentes. Dans le cadre de l'entraide administrative, il apporte également son concours aux autorités de poursuite pénale étrangères et aux bureaux nationaux de communication étrangers dans la lutte contre le blanchiment d'argent, le crime organisé et le financement du terrorisme.

La législation en vigueur lui interdit de transmettre à ses partenaires étrangers, dans le cadre de l'entraide administrative, des informations dites financières (comme le nom de l'intermédiaire financier auteur de la communication, le numéro de compte bancaire, des informations relatives à des transactions de capitaux et des soldes de comptes), celles-ci étant protégées par le secret bancaire ou le secret de fonction. Cette réalité a des répercussions négatives pour tous les acteurs impliqués dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Y compris pour la Suisse, puisque divers bureaux de communication étrangers, appliquant le principe de réciprocité, ne lui fournissent pas ou peu d'informations financières. Vient s'y ajouter que le Groupe Egmont, qui réunit tous les bureaux nationaux de communication en matière de blanchiment d'argent (appelés cellules de renseignements financiers, CRF, ou Financial Intelligence Units, FIU), déclare que cette pratique est formellement insuffisante et menace la Suisse de suspendre l'appartenance de son bureau de communication au Groupe Egmont si elle n'adapte pas sa législation nationale de manière à permettre un échange complet de toutes les informations disponibles avec les CRF étrangères. Le Conseil fédéral tient à ce que le bureau de communication reste membre du Groupe Egmont. Il estime également qu'il est dans l'intérêt de la Suisse et de sa place financière que le bureau de communication participe pleinement à l'entraide administrative.

Pour atteindre ces deux objectifs, le Conseil fédéral a préparé un projet de révision partielle de la loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier (loi sur le blanchiment d'argent, LBA; RS 955) qu'il a envoyé en consultation du 18 janvier au 27 avril 2012. Cette révision partielle a pour objet de compléter les compétences du bureau de communication pour qu'elles correspondent aux nouvelles normes fixées par le Groupe Egmont et le Groupe d'action finan-

cière (GAFI, qui a adopté le 17 février 2012 ses nouvelles recommandations concernant les tâches et les compétences des cellules de renseignements financiers). Concrètement, le bureau de communication doit pouvoir transmettre également des informations financières aux CRF étrangères, c'est-à-dire des informations protégées aujourd'hui par le secret bancaire ou le secret de fonction. Le projet vise par ailleurs à étendre ponctuellement les compétences du bureau de communication: s'il constate, au seul vu des communications de soupçons qui lui sont adressées, qu'un intermédiaire tiers est impliqué dans des transactions ou des relations d'affaires suspectes, il doit pouvoir exiger des informations de cet intermédiaire bien qu'il n'ait pas lui-même communiqué une opération suspecte au sens de l'art. 9 LBA ou de l'art. 305^{ter}, al. 2, du code pénal (CP; RS 311.0). Cette mesure améliorera la teneur des informations transmises à des CRF étrangères dans le cadre d'une procédure pénale nationale ou de l'entraide administrative. La présente révision ne doit en revanche pas modifier le principe selon lequel le bureau de communication se cantonne dans des activités d'analyse et de transmission des informations et n'assume aucune fonction d'enquête (policière).

2 Participants à la consultation et avis reçus

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur l'avant-projet de révision de la LBA le 18 janvier 2012 et fixé son délai au 27 avril 2012. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale et les organisations intéressées ont été invités à y participer.

Le DFJP a reçu au total 55 avis sur le contenu de l'objet mis en consultation, dont ceux de tous les cantons, 5 partis¹ et 14 organisations et autres milieux intéressés². 10 institutions qui n'avaient pas été invitées officiellement à participer se sont exprimées spontanément sur l'avant-projet³.

Parmi les destinataires de la consultation, 4 ont expressément renoncé à prendre position⁴ et 16 n'avaient aucune remarque à faire⁵.

¹ PDC, PLR Suisse, Les Verts, PS, UDC.

² SwissBanking, economiesuisse, Forum OAR, CCDJP, CAPS, SEC Suisse, FSA, USS, USAM, ASA, SwissHoldings, CF, Fiduciaire Suisse, ABPS.

³ PLR Genève; ARIF, Centre patronal, DB, OAD FCT, OAR-G, OAR FSA/FSN, AEBS, VQF, ASG.

⁴ Union patronale suisse, Association des communes suisses, Union des villes suisses, Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire.

3 Appréciation générale

3.1 Appréciation du projet législatif en tant que tel

Un seul participant⁶ rejette le projet en tant que tel. Une minorité⁷ de participants le salue explicitement.

Plus de la moitié des participants (30)⁸ sont expressément favorables aux objectifs de la révision: adapter les compétences du bureau de communication aux normes internationales et éviter son exclusion du Groupe Egmont.

De l'avis de plusieurs participants⁹, le projet législatif fournit une précieuse contribution à la mise en œuvre de la stratégie de la Confédération sur les marchés financiers visant à renforcer l'intégrité de la place financière suisse.

Cinq participants¹⁰ souhaitent expressément que le projet de révision soit étendu à d'autres aspects (et notamment que le terme d'intermédiaire financier défini à l'art. 2 LBA s'applique également aux commerçants de matières premières, marchands d'art et agents immobiliers ainsi qu'aux consultants).

3.2 Appréciation du projet de loi actuel

13 cantons¹¹, 2 partis¹² et 5 organisations¹³ soutiennent sans réserve le projet de loi concret.

⁵ VS; Conférence des gouvernements cantonaux CdC; Parti bourgeois-démocratique suisse PBD, Christlich-soziale Partei Obwalden csp-ow, Christlich-soziale Volkspartei Oberwallis, Parti évangélique suisse PEV, Verts libéraux, Lega dei Ticinesi, Mouvement Citoyens Romand; Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances CDF, PRIVATIM – les commissaires suisses à la protection des données, Groupement suisse pour les régions de montagne, Union suisse des paysans, Fédération suisse des notaires, Schweizer Verband Unabhängiger Effekthändler, Travail.Suisse.

⁶ UDC.

⁷ BL, BS, GE, GR, JU, LU, NE, OW, SO, VD, ZH; Les Verts, PS; Centre patronal, DB, CAPS, USS.

⁸ AI, BL, FR, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TI, VD, ZG, ZH; PDC, PLR, PLR Genève, Les Verts, PS; SwissBanking, Centre patronal, DB, CAPS, USS, SwissHoldings, CF, ABPS, ASG.

⁹ AI, BL, BS, GE, NW, OW, SG, SZ, TI, UR, ZG, ZH; PLR; CCDJP, SEC Suisse, OAD FCT.

¹⁰ Les Verts, PS; DB, CAPS, USS.

¹¹ AG, AR, BE, BL, FR, GE, GL, SG, SO, TI, UR, VS, ZG.

Parmi les participants qui s'expriment sur le cœur du projet (l'échange d'informations avec les CRF étrangères), 10 cantons¹⁴, 2 partis¹⁵ et 5 organisations¹⁶ l'approuvent, dont GE, la CCDJP et la CAPS. 19 participants¹⁷ émettent des réserves.

18 participants¹⁸ souhaitent que d'autres aspects du projet soient adaptés.

1 canton¹⁹, 1 parti²⁰ et 9 organisations²¹ rejettent le projet de loi dans son ensemble.

3.3 Les principales réserves

Conditions de l'entraide administrative fournie aux CRF étrangères

En ce qui concerne l'art. 30 AP-LBA, un grand nombre de participants²² demandent une réglementation plus claire et plus restrictive de l'entraide administrative internationale fournie aux CRF étrangères afin d'éviter les abus, et en particulier un échange automatique d'informations dans les affaires fiscales, et une dilution de la protection des données.

Certains²³ critiquent notamment le fait que le respect des conditions énumérées à l'art. 30, al. 1, let. a à e, AP-LBA est difficilement contrôlable par les CRF étrangères. Le risque est en

¹² Les Verts, PS.

¹³ DB, CCDJP, CAPS, SEC Suisse, USS.

¹⁴ AI, AG, BL, FR, GE, NE, SG, TI UR, ZG.

¹⁵ Les Verts, PS.

¹⁶ DB, CCDJP, CAPS, SEC Suisse, USS.

¹⁷ BS, GR, LU, OW, SH, SO, SZ, VD, ZH; PDC, PLR Genève; SwissBanking, Centre patronal, OAD FCT, OAR FSA/FSN, SwissHoldings, CF, ABES, ABPS.

¹⁸ AI, BS, JU, LU, NE, SH, SZ, TG, ZH; PDC, SwissBanking, OAD FCT, OAR FSA/FSN, Fiduciaire Suisse, CF, ABESABES, ABPS.

¹⁹ NW.

²⁰ PLR Suisse.

²¹ ARIF, economiesuisse, Forum OAR, OAR-G, USAM, ASA, Fiduciaire Suisse, VQF, ASG.

²² SZ, VD; PLR Genève, PLR Suisse, UDC; ARIF, SwissBanking, Centre patronal, economiesuisse, Forum OAR, OAD FCT, OAR-G, OAR FSA/FSN, ASA, SwissHoldings, CF, Fiduciaire Suisse, ABPS, VQF, ASG.

²³ BS, SO; OAR FSA/FSN, VQF, ASG.

conséquence que la nouvelle compétence donnée au bureau de communication soit utilisée abusivement pour contourner la voie de l'entraide judiciaire et serve à d'autres buts que la lutte contre le blanchiment d'argent²⁴. En d'autres termes, on peut douter qu'un échange d'informations basé uniquement sur la confiance permette d'éviter réellement de pures vérifications sur la base de suspicions non détaillées (*fishing expeditions*)²⁵. La disposition devrait donc être rédigée de manière plus restrictive afin qu'il soit clair que des informations financières ne peuvent être échangées qu'exceptionnellement ou dans des cas ponctuels fondés²⁶. La loi devrait également prévoir la possibilité pour le bureau de communication de suspendre l'échange d'informations en tout temps, unilatéralement et sans procédure particulière, avec les CRF qui ne respectent pas les conditions mentionnées à l'art. 30, al. 1, AP-LBA²⁷.

Du point de vue fiscal, divers participants²⁸ soulignent que la compétence d'information étendue prévue à l'art. 11a, al. 2, AP-LBA et l'échange d'informations élargi inscrit à l'art. 30 AP-LBA seront aussi applicables, selon le projet, aux infractions que la Suisse, mettant en œuvre les nouvelles recommandations du GAFI, qualifiera d'infractions fiscales graves, préalables au blanchiment d'argent. Il faut veiller, dans ce contexte, à ce que les compétences du bureau de communication ne soient pas étendues davantage que ne l'exigent les normes internationales.

Informations financières: question de principe et définition

Un participant²⁹ rejette le principe même de la transmission d'informations financières.

Plusieurs autres³⁰ souhaitent – compte tenu notamment de l'absence de possibilité de recours pour les personnes concernées – que la liste des données qui doivent être considérées comme des informations financières, évoquée à l'art. 30, al. 2, AP-LBA, soit exhaustive et non de nature purement exemplaire.

²⁴ BS, GR, ZH; OAR-G.

²⁵ SO; Centre patronal, VQF, ASG.

²⁶ GR, SZ; PLR Suisse; Forum OAR, ASA, VQF.

²⁷ VD; PDC, PLR Genève; SwissBanking, Centre patronal, Forum OAR, OAD FCT, OAR-G, USAM, ASA, Fiduciaire Suisse, VQF, ABPS, ASG.

²⁸ ZH; PLR Suisse; SwissBanking, Forum OAR, USAM, ASA, SwissHoldings, Fiduciaire Suisse, ABPS.

²⁹ UDC.

³⁰ SH; SwissBanking, Forum OAR, USAM, OAR FSA/FSN, ASA, CF, VQF, ASG.

Protection juridique de la personne concernée

Plusieurs participants³¹ critiquent l'absence de moyens, pour les personnes concernées, de recourir contre la transmission de données à des CRF étrangères.

Transmission à des autorités tierces étrangères

Quelques participants³² signalent que les informations fournies sur la base de l'art. 30, al. 1, AP-LBA pourraient parvenir, en vertu de l'art. 30, al. 4, AP-LBA, à des autorités tierces qui auraient dû se les procurer via l'entraide administrative en matière fiscale ou la voie ordinaire de l'entraide judiciaire.

Divers participants³³ demandent que le bureau de communication soit tenu de consulter l'Office fédéral de la justice ou l'Administration fédérale des contributions avant d'autoriser la transmission d'informations à des autorités tierces.

Collecte d'informations auprès d'un intermédiaire tiers

D'aucuns critiquent³⁴, en ce qui concerne la possibilité donnée au bureau de communication par l'art. 11a, al. 2, AP-LBA de se procurer des informations auprès d'intermédiaires dits tiers, que le bureau se mue ainsi de facto d'un simple service de communication et d'analyse en une autorité de (pré)investigation.

Toujours au sujet de la compétence du bureau de communication, plusieurs participants³⁵ regrettent qu'il ne soit pas donné aux personnes concernées et aux intermédiaires tiers – comme pour l'échange d'informations avec les CRF étrangères – la possibilité de se défendre contre la remise d'informations les intéressant.

Quelques participants indiquent³⁶ enfin que les exigences du Groupe Egmont concernent exclusivement l'échange d'informations avec les CRF étrangères, non la collecte d'informations auprès d'intermédiaires tiers, raison pour laquelle cette disposition n'a pas sa place dans la présente révision. Cet aspect devrait être traité, si nécessaire, dans le cadre des adaptations aux nouvelles recommandations du GAFI.

³¹ NW, VD; PLR Suisse, PLR Genève; ARIF, economiesuisse, SwissBanking, OAR-G, USAM, OAR FSA/FSN, ABESABES, ABPS.

³² VD, ZH; PLR Genève; Centre patronal, Forum OAR, ASA, Fiduciaire Suisse, ABPS, ASG.

³³ ZH; SwissBanking, USAM.

³⁴ ZH, LU, NW; ARIF, economiesuisse, SwissBanking, USAM, VQF, ASG.

³⁵ NW; OAD FCT, OAR-G, OAR FSA/FSN.

³⁶ AI, SH; economiesuisse, SwissBanking, USAM, ASA, CF, ABES.

Conclusion d'accords de coopération avec des CRF étrangères

Le fait que le bureau de communication puisse conclure de manière indépendante des protocoles d'accord avec les CRF étrangères, une compétence qui relève pour l'heure du Conseil fédéral, est considéré comme allant trop loin, notamment pour ce qui est des CRF d'Etats qui ne peuvent être qualifiés d'Etats de droit et des CRF qui ne sont pas membres du Groupe Egmont. Il est demandé que le Conseil fédéral conserve cette compétence.

4 Avis sur les différentes dispositions de l'avant-projet

4.1 Titre précédant l'art. 11a (nouveau)

Section 3	Remise d'informations
-----------	-----------------------

SZ critique l'ajout d'une section 3 au plan de la systématique. La collecte d'informations supplémentaires faisant suite à une communication de soupçons au sens de l'art. 9 LBA, l'art. 11a AP-LBA devrait à son avis figurer directement dans la section 1.

SwissBanking suggère, en lien avec son souhait de voir biffer l'art. 11a, al. 2, AP-LBA (voir plus bas), que le contenu de l'art. 11a AP-LBA soit placé dans un nouvel art. 23, al. 2, AP-LBA.

4.2 Art. 11a (nouveau)

4.2.1 Remarques d'ordre général

Appréciation positive

NE et la CAPS saluent expressément la compétence donnée par la loi au bureau de communication de recueillir des informations supplémentaires, qui allégera le fardeau des autorités de poursuite pénale.

Critique d'ordre général

Pour que les données échangées entre les CRF au niveau international soient de meilleure qualité, il n'y a pas vraiment lieu, de l'avis du **PDC** et de **SwissBanking**, d'étendre la compétence du bureau de communication de recueillir des informations auprès des intermédiaires financiers.

L'**ABPS** estime que l'avant-projet va trop loin en donnant compétence au bureau de communication de recueillir des informations. Elle demande par conséquent, en proposant une formulation concrète, que cette compétence soit limitée dans le sens où les informations supplémentaires obtenues en vertu de l'art. 11a ne puissent être transmises à l'étranger.

Bien que l'**OAR FSA/FSN** approuve le fait que le bureau de communication ait la compétence d'obtenir d'autres informations, il estime que la disposition n'en règle pas suffisamment les conditions matérielles et le cadre temporel et propose une reformulation. Tant l'avant-projet que le rapport explicatif laissent notamment ouverte la question de savoir si les garanties définies à l'art. 265 du code de procédure pénale (CPP; RS 312) doivent être appliquées de manière analogue. En outre, la disposition reste imprécise sur la question de savoir si le bureau de communication ne peut se procurer les informations supplémentaires nécessaires que jusqu'au moment de la transmission de la communication de soupçons à l'autorité de poursuite pénale ou s'il peut les obtenir aussi ultérieurement (par ex. après l'ouverture d'une instruction).

Appréciation de l'absence de possibilité de recours donnée aux intermédiaires financiers

OW, ZH, l'OAD FCT, l'OAR-G et l'ASG critiquent l'absence de possibilité donnée aux intermédiaires financiers de se défendre contre la remise d'informations ordonnée par le bureau de communication. Le résultat est, selon **ZH**, que sa compétence en matière de collecte d'informations s'étend au-delà de celle d'une autorité de poursuite pénale.

A l'opposé, **NE et la CAPS** approuvent la formulation impérative de cette disposition. Ils estiment que la solution choisie ici de n'accorder aucune possibilité de recours aux intermédiaires financiers est plus pragmatique que la voie qui consisterait à prévoir pour eux des droits particuliers (et notamment un droit de recours) comme dans le CPP.

Critique de la conception de remise immédiate de données

SwissBanking, l'USAM et l'ABES rejettent l'idée présentée dans le rapport explicatif selon laquelle l'obligation de remise prévue dans la loi doit concerner toutes les informations relevant du domaine d'influence de l'intermédiaire financier (voir rapport explicatif, p. 17, 1^{er} paragraphe). Parce qu'il n'est pas possible pour les filiales d'un institut étranger d'exiger et

d'obtenir des informations d'autres secteurs du groupe sans entrer en conflit avec d'autres systèmes juridiques, cette disposition n'est juridiquement pas applicable dans la réalité.

Pour **LU, NE, OW, SH, ZH, SwissBanking et l'USAM**, la remise immédiate de données n'est pas réaliste non plus parce que le délai de deux jours ouvrés au maximum défini dans le rapport explicatif (voir p. 19, 1^{er} paragraphe) est trop court et ne peut quasiment pas être respecté, notamment par les intermédiaires tiers, qui doivent agir sans préparation en réponse à une requête du bureau de communication. **NE et OW** sont d'avis que la pression produite par le délai de cinq jours prévu à l'art. 10 LBA se reporte de manière négative, dans cette interprétation, sur l'autorité de poursuite pénale. **NE, LU et ZH** demandent expressément que le terme "immédiatement" soit précisé. **NE** estime que le mieux serait d'allonger le délai prévu à l'art. 10, al. 2, LBA de cinq à huit jours ouvrés.

Critique de la sanction d'un non-respect de l'obligation de remise

JU signale que l'absence de sanctions directes et le fait que toutes les atteintes à cette disposition ne seraient pas une violation de l'obligation de communiquer au sens de l'art. 37 LBA (comme le mentionne le rapport explicatif au 4^e paragraphe de la p. 19,) auraient pour conséquence que certaines atteintes à la disposition ne seraient pas sanctionnées.

En ce qui concerne la sanction d'un non-respect de l'obligation statuée à l'art. 11a, **LU** se demande si les mesures plus sévères que sont la remise en question de la garantie d'une activité irréprochable et l'interdiction d'exercer au sens de l'art. 33 de la loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA; RS 956.1), qui pourraient être envisagées selon le rapport explicatif (p. 19, dernier paragraphe), sont adéquates par rapport à l'infliction d'une amende dans le cas d'une violation de l'obligation de communiquer (art. 37 LBA) et si cette sévérité plus grande est réellement voulue.

La révision ne va pas assez loin

Les Verts, le PS, la DB et l'USS demandent que le bureau de communication soit autorisé à demander des informations à un intermédiaire financier indépendamment de l'existence d'une communication de soupçons.

4.2.2 Obligation pour l'intermédiaire financier auteur de la communication de fournir des informations supplémentaires (art. 11a, al. 1, AP-LBA)

¹ Lorsque le bureau de communication a besoin d'informations supplémentaires nécessaires pour l'analyse d'une communication reçue en vertu de l'art. 9 ou de l'art. 305^{ter}, al. 2, CP, l'intermédiaire financier auteur de la communication doit les lui fournir sur demande et immédiatement, pour autant qu'il en dispose.

L'association **VQF** salue expressément l'inscription dans la loi de la compétence du bureau de communication en matière d'information, qui entraîne davantage de sécurité juridique.

4.2.3 Obligation pour l'intermédiaire tiers de fournir des informations (art. 11a, al. 2, AP-LBA)

² Lorsque l'analyse montre qu'outre l'intermédiaire financier auteur de la communication, d'autres intermédiaires financiers prennent part ou ont pris part à une transaction ou à une relation d'affaires, les intermédiaires financiers concernés doivent fournir les informations y relatives au bureau de communication à la demande de ce dernier et immédiatement, pour autant qu'ils en disposent.

Appréciation positive

AG, BE, BS, GE, JU, LU, SO, SZ, ZH et la SEC Suisse se prononcent expressément en faveur d'une extension de la compétence du bureau de communication aux intermédiaires tiers. **BS** souligne toutefois que cette extension porte atteinte à la sphère privée et entraîne un nouvel affaiblissement du secret bancaire, raison pour laquelle la demande d'informations du bureau de communication doit être examinée au plan de la proportionnalité.

Rejet

L'**UDC** rejette expressément cette disposition.

Extension de la compétence du bureau de communication de réclamer des informations à des intermédiaires tiers superflue à l'heure actuelle ou ne s'imposant pas

AI, SH, SwissBanking, economiesuisse, l'USAM, l'ASA, la CF et l'ABES signalent qu'aucune consigne internationale ne nécessite d'étendre la compétence du bureau de communication de réclamer des informations à d'autres intermédiaires, raison pour laquelle cette disposition n'a pas sa place dans ce projet de révision, mais devrait, si nécessaire, être traitée dans le cadre des adaptations aux nouvelles recommandations du GAFI.

OW est d'avis que la norme n'est pas judicieuse au plan de la tactique d'investigation, car le risque est précisément que l'intermédiaire financier qui n'est pas l'auteur d'une communication soit impliqué dans des tractations criminelles. En d'autres termes, la nouvelle compétence donnée au bureau de communication l'avertirait inutilement des soupçons qu'il suscite.

Empiétement sur les tâches de l'autorité de poursuite pénale

LU, OW, ZH, l'ARIF, SwissBanking, economiesuisse, l'association VQF et l'ASG craignent pour leur part que la nouvelle compétence donnée au bureau de communication lui fasse assumer de facto des tâches d'enquête (préliminaire) bien que la loi réserve celles-ci aux autorités d'instruction compétentes.

Manque de clarté de la norme sur la forme et le contenu de la demande d'informations

LU, le Forum OAR, l'ASA et l'ASG sont d'avis que la disposition est imprécise en ce qui concerne la forme et le contenu de la demande d'informations adressée aux intermédiaires tiers. Le **Forum OAR, l'ASA et l'ASG** jugent notamment peu clair le degré de participation

que doit présenter l'intermédiaire tiers pour que le bureau de communication puisse justifier une demande de remise.

SZ souligne, en se référant à l'art. 33 LBA, que seules des informations pertinentes doivent être fournies. Le bureau de communication doit donc exposer avec suffisamment de précision à l'intermédiaire tiers quelles données, parmi celles qui doivent être remises, peuvent présenter un lien direct avec la cas communiqué, chose qui est exprimée clairement dans la teneur de l'art. 23, al. 2, AP-LBA. Si des informations financières qui ne sont pas immédiatement nécessaires étaient également fournies, elles risqueraient, en vertu de l'art. 30, al. 1, 1^{re} phrase, d'être transmises à des CRF étrangères.

Pour l'association **VQF**, la formulation "prennent part ou ont pris part" n'énonce pas clairement où se situe la limite temporelle de la compétence du bureau de communication de réclamer des informations.

Absence d'indication concernant l'obligation de communiquer de l'intermédiaire tiers

ZH souhaite que la disposition indique plus clairement que l'intermédiaire tiers doit lui-même faire une communication au sens de l'art. 9 en réponse à une demande, s'il existe un soupçon, et que le délai de cinq jours prévu par l'art. 10 LBA ne commence à courir qu'à ce moment-là.

Absence de possibilité pour l'intermédiaire financier de se défendre contre la demande d'informations du bureau de communication

Vu qu'aucun droit d'intervention n'est accordé à l'intermédiaire financier, l'**ASA et l'ASG** estiment que la loi doit définir des critères clairs pour les cas où il peut refuser de remettre des informations.

Répercussions de la disposition en relation avec l'art. 30, al. 1 et 4

SwissBanking, le Forum OAR, l'USAM, l'ASA et l'ASG insistent sur le fait que cette disposition développe une force explosive énorme, notamment par rapport à l'art. 30, al. 1 et 4, AP-LBA, puisque des informations supplémentaires collectées en vertu de l'art. 11a AP-LBA parviendraient entre les mains de CRF étrangères ou d'autorités tierces étrangères. Pour cette raison, et parce qu'il n'est pas souhaitable que des données soient transmises spontanément à ce stade de la procédure, **SwissBanking** demande que la voie ordinaire de l'entraide administrative ou de l'entraide judiciaire soit empruntée pour ces informations et, par conséquent, que cette disposition soit biffée.

4.2.4 Interdiction d'informer (art. 11a, al. 3, AP-LBA)

³ Les intermédiaires financiers sont soumis à l'interdiction d'informer prévue à l'art. 10a, al. 1.

Remarques concernant la place de la norme dans la systématique de la loi

La **CF** demande que cette norme soit rattachée à l'art. 11a, al. 2, AP-LBA. Elle ne concerne en effet que les intermédiaires tiers au sens de l'art. 11a, al. 2, AP-LBA, non les intermédiaires financiers auteurs de la communication, qui sont déjà soumis à l'interdiction d'informer prévue à l'art. 10a, al. 1, LBA. De plus, l'art. 11a, al. 2, AP-LBA ne prévoit aucun blocage d'avoirs, à la différence de l'art. 10a, al. 1, LBA, la conséquence étant que le maintien d'un al. 3 à l'art. 11a AP-LBA serait source de confusion.

Dans le sillage de sa proposition d'intégrer l'art. 11a AP-LBA dans l'art. 9a LBA, **SZ** signale en outre que cet alinéa est superflu. En lieu et place, il faudrait étendre expressément l'interdiction d'informer de l'art. 10a, al. 1, LBA aux intermédiaires tiers. Le canton juge par ailleurs cette norme de renvoi peu heureuse pour deux raisons: d'un côté, l'interdiction d'informer s'applique déjà aux intermédiaires financiers auteurs de communications en vertu de l'art. 10 LBA. De l'autre, cette dernière disposition ne peut s'appliquer aux intermédiaires tiers que par analogie étant donné qu'ils n'établissent pas de communications de soupçons au sens de l'art. 9 LBA et que l'objet de l'interdiction n'est donc pas clair. Celle-ci devrait aussi s'appliquer aux informations remises au bureau de communication.

SwissBanking et l'USAM proposent à cet égard que les al. 3 et 4 soient biffés et que l'art. 10a, al. 1, et l'art. 11 LBA soient déclarés applicables par analogie.

4.2.5 Exclusion de la responsabilité pénale et civile (art. 11a, al. 4, AP-LBA)

⁴ L'exclusion de la responsabilité pénale et civile prévue à l'art. 11 s'applique par analogie.

Remarques concernant la place de la norme dans la systématique de la loi

La **CF** critique également l'emplacement de cette norme dans la systématique de la loi et demande qu'elle figure après l'art. 11a, al. 2, AP-LBA.

SZ signale pour sa part que si l'art. 11a AP-LBA était inséré dans l'art. 9a LBA, cet alinéa serait superflu. Il faudrait alors étendre expressément l'art. 11 LBA aux intermédiaires tiers.

4.3 Art. 23, al. 2

² Le bureau de communication vérifie et analyse les informations qui lui sont communiquées. Si nécessaire, il requiert des informations supplémentaires au sens de l'art. 11a.

Appréciation positive

JU salue cette disposition, parce qu'elle indique clairement que le bureau de communication doit se limiter à l'analyse et à la transmission de communications de soupçons et n'exerce aucune compétence d'investigation.

ZH voit dans cette norme une augmentation de l'activité d'analyse du bureau de communication, qu'il salue parce qu'elle peut entraîner un allègement du fardeau des autorités de poursuite pénale et qu'elle représente une étape de plus vers la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe n° 198 du 16 mai 2005 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (entrée en vigueur le 1^{er} mai 2008)³⁷ après mise au net dans les domaines des délits d'initiés et de la manipulation de marchés boursiers.

SZ approuve expressément la 2^e phrase de cette disposition, car elle exprime clairement que seules les informations dont le bureau de communication a immédiatement besoin pour exécuter ses tâches doivent lui être remises en vertu de l'art. 11a AP-LBA.

La fonction d'analyse et de transmission du bureau de communication doit être repensée

ZH est d'avis que les nouvelles compétences données au bureau de communication impliquent que de nouvelles exigences lui sont imposées, notamment en ce qui concerne la proportionnalité de la collecte d'informations et de leur transmission à l'étranger, raison pour laquelle il faut examiner s'il doit continuer de se limiter à sa fonction d'analyse et de transmission.

La **CAPS** et la **DB** souhaitent que les compétences du bureau de communication soient étendues de telle manière qu'il puisse décider de la suspension ou du maintien du blocage d'avoirs après écoulement du délai de cinq jours prévu à l'art. 10, al. 2, LBA.

Teneur peu claire

Selon l'OAR FSA/FSN, la formulation "si nécessaire" ne permet pas de savoir dans quel but les informations supplémentaires sont nécessaires au bureau de communication. Afin d'éviter une procédure exploratoire de la part du bureau de communication, il devrait ressortir clairement de la formulation que ces informations serviront à examiner sans délai l'opportunité de dénoncer le cas au sens de l'art. 23, al. 4, LBA.

³⁷Liste des traités du Conseil de l'Europe – n° 198: Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (Varsovie, 16.V.2005), à consulter sous: <http://convention.coe.int>.

4.4 Art. 30 (*nouveau*) Collaboration avec les homologues étrangers

4.4.1 Remarques d'ordre général

Appréciation positive

GL, BS, JU, Les Verts, le PS et l'USS saluent expressément que le projet de révision de loi permette d'étendre l'échange d'informations avec l'étranger aux informations financières, qui évitera l'exclusion du bureau de communication du Groupe Egmont. **L'USS** soutient en particulier la possibilité que les informations soient remises spontanément.

Pour **GE**, les conditions de l'échange de données sont assez clairement définies.

ZH, NE et la CAPS approuvent la disposition dans son principe, parce qu'elle tente d'établir une délimitation claire entre entraide administrative à des fins d'analyse et entraide judiciaire dans le but d'utiliser les données comme moyens de preuve. Le risque subsiste toutefois que la voie de l'entraide judiciaire soit contournée.

La révision ne va pas assez loin

Aux yeux des **Verts**, la présente révision devrait aller plus loin encore et la compétence des CRF et du bureau de communication devrait être étendue à l'échange d'informations dans les cas d'infractions économiques hors blanchiment d'argent (selon la définition donnée à l'art. 305^{bis} CP).

Rejet de principe

L'**UDC** rejette totalement l'extension de l'échange d'informations financières avec les CRF étrangères: la base légale actuelle suffit pour permettre d'intervenir efficacement en cas de soupçon de blanchiment d'argent, et il n'est pas certain du tout que les modifications proposées apporteront une véritable amélioration. En outre, l'extension des compétences du bureau de communication n'est pas compatible avec les principes du respect de la sphère privée, de la sécurité du droit et de la protection contre toute mesure arbitraire des pouvoirs publics et elle porte atteinte au secret professionnel au sens de l'art. 47 de la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques, LB; RS 952.0). Il est à craindre, enfin, que les modifications proposées mènent à un échange automatique d'informations et au "citoyen de verre".

L'**ARIF** estime que la nouvelle norme, qui entraîne une modification fondamentale de la politique de la Suisse en matière d'entraide administrative, doit être rejetée parce qu'elle permet

de contourner l'entraide judiciaire et qu'elle ne protège pas suffisamment les droits fondamentaux.

Manque de sécurité juridique

Pour l'**OAR-G** et l'**ASG**, la disposition n'offre pas assez de sécurité juridique, et il est à craindre que les intermédiaires financiers, surtout les plus petits d'entre eux, gérés par leur propriétaire, adoptent une attitude plus réservée en matière de communication de soupçons.

Autres remarques d'ordre général

NE et la **CAPS** signalent que l'échange d'informations entre les autorités administratives au sens de l'art. 30 ne devrait pas constituer un obstacle aux éventuelles enquêtes pénales en cours en Suisse. Pour prévenir cela, il faudrait obliger le bureau de communication à se renseigner avant de transmettre des informations – le comment devrait être précisé (par ex. via l'interrogation du système d'information du casier judiciaire VOSTRA) – pour savoir si une procédure pénale est déjà en cours en Suisse contre la personne concernée ou non.

L'**OAR FSA/FSN** est d'avis que le bureau de communication doit informer l'intermédiaire financier ou l'intermédiaire tiers de la transmission à une CFR étrangère des informations qu'il a fournies.

4.4.2 Conditions de la remise d'informations aux bureaux de communication étrangers (art. 30, al. 1, AP-LBA)

¹ Le bureau de communication peut transmettre à un homologue étranger les données personnelles et les autres informations dont il dispose ou qu'il peut obtenir en vertu de la présente loi si celui-ci remplit les conditions suivantes:

- a. *il s'engage à utiliser les informations transmises exclusivement à des fins d'analyse dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et les infractions préalables au blanchiment, contre la criminalité organisée et le financement du terrorisme;*
- b. *il s'engage à donner suite à une demande d'informations similaire provenant de la Suisse;*
- c. *il est soumis au secret de fonction ou au secret professionnel et garantit que celui-ci est protégé dans les faits;*
- d. *il s'engage à ne transmettre les informations obtenues à des autorités tierces qu'avec l'autorisation explicite du bureau de communication, et*
- e. *il respecte les obligations et les restrictions d'utilisation du bureau de communication.*

Appréciation positive

ZG est d'avis que les modalités concrètes de la transmission d'informations qui sont prévues assurent que les données fournies par le bureau de communication ne servent qu'à des fins d'analyse et ne puissent être utilisées directement comme preuves dans une procédure.

Demande de réglementation plus restrictive

SZ, le **PLR Genève**, le **PLR Suisse**, l'**UDC**, **economiesuisse**, **SwissBanking**, le **Centre patronal**, le **Forum OAR**, l'**OAD FCT**, l'**OAR-G**, l'**OAR FSA/FSN**, l'**ASA**, la **CF**, **Fiduciaire**

Suisse, l'ABPS, l'association VQF et l'ASG demandent une réglementation plus claire et plus restrictive de l'échange d'informations avec l'étranger pour éviter les abus. Ils craignent notamment que cette disposition ouvre la voie à un échange automatique d'informations, notamment dans le domaine fiscal. Dans l'optique de la mise en œuvre par la Suisse des nouvelles recommandations du GAFI, cette disposition sera également applicable aux infractions fiscales graves préalables au blanchiment d'argent. C'est pourquoi **ZH, le PLR Suisse, SwissBanking, le Forum OAR, l'USAM, l'ASA et l'ABPS** exigent que les compétences du bureau de communication ne soient pas étendues plus que nécessaire.

Fiduciaire Suisse souhaite que le bureau de communication ait interdiction expresse de livrer des informations aux CRF utilisant les informations fournies à d'autres fins que la lutte contre le blanchiment d'argent.

Le **PLR Suisse** est d'avis que les conditions de la remise de données ne ressortent pas clairement de la norme. Il demande par conséquent qu'une liste de conditions soit inscrite dans la loi qui contienne au moins les standards figurant dans le rapport complémentaire concernant la Convention de double imposition avec les Etats-Unis. C'est le seul moyen de vérifier dans le cas concret si une remise de données est effectuée de manière admissible ou non.

SwissBanking et l'USAM sont d'avis que le cadre légal et conventionnel actuel dans le domaine fiscal ne doit pas être miné par la législation sur le blanchiment d'argent. C'est pourquoi il faut une règle de conflit dans la LBA qui réserve explicitement la procédure d'entraide administrative spécifique, comme dans le domaine fiscal.

BS demande un examen soigneux de la proportionnalité de la demande d'informations étrangère.

Absence d'exigences de forme et de contenu; risque de contournement de l'entraide judiciaire et d'enquêtes exploratoires

LU, VD, le Centre patronal, l'OAR FSA/FSN, la CF et l'association VQF critiquent le fait que la forme et le contenu de la demande d'informations ne soient pas réglementés, chose qui permet difficilement de faire obstacle aux enquêtes exploratoires. La **CF** demande par conséquent que le texte de la disposition prévoie expressément l'interdiction de procéder à des vérifications sur la seule base de suspicions non détaillées. **VD** incite à harmoniser les règles concernant les exigences imposées aux demandes étrangères avec celles fixées par la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP; RS 351.1; voir art. 2, let. a, EIMP).

Le **Forum OAR, l'ASA, SZ et Fiduciaire Suisse** demandent que la norme soit conçue comme une disposition d'exception. Des informations financières ne devraient être échangées que dans des cas ponctuels justifiés. Il s'agit notamment d'éviter que la nouvelle dispo-

sition n'introduise un échange automatique. Et que les procédures d'entraide administrative et judiciaire de la Suisse ne soient pas contournées.

BS, SO, le PLR Suisse, l'association VQF et l'ASG regrettent en outre expressément que le respect des conditions exigées par l'étranger (en particulier l'utilisation exclusive des données à des fins d'analyse et non comme moyens de preuve) soit difficile à contrôler. Un échange basé uniquement sur la confiance encouragerait les enquêtes exploratoires et le contournement de la voie ordinaire de l'entraide judiciaire.

Risque de contournement de l'entraide administrative fiscale

De l'avis de **SwissHoldings**, il faut éviter que les dispositions régissant l'entraide administrative en matière fiscale puissent être éludées. Ce risque doit d'ores et déjà être signalé. L'actuel projet de révision de la LBA ne porte certes pas sur l'échange d'informations dans les cas de "tax crimes", mais on peut supposer que cet échange sera introduit dans le sillage de la mise en œuvre prochaine des nouvelles directives du GAFI. Il faut empêcher par exemple qu'un Etat qui ne dispose pas d'accord de double imposition avec la Suisse se procure ces informations par l'intermédiaire du bureau de communication. La loi doit indiquer clairement, à l'al. 1, qu'aucune information n'est échangée lorsque l'infraction préalable (par ex. un "tax crime") n'est pas liée à une infraction de blanchiment d'argent dans le sens où la première infraction fait partie d'une opération plus vaste.

Demande de réglementation explicite de la rupture unilatérale de l'entraide administrative par le bureau de communication

De l'avis de l'association **VQF**, le terme mis unilatéralement à l'échange d'informations, tel qu'il est exposé dans le rapport explicatif (p. 23, 4^e paragraphe), ne correspond pas véritablement à une sanction puisqu'il ne déploie ses effets que pro futuro, c'est-à-dire pas pour la procédure en cours. Le **PLR Suisse** demande des mesures de sécurité supplémentaires et des contre-mesures efficaces. Les informations financières ne devraient en outre pouvoir être transmises qu'à des CRF étrangères bien définies.

A ce propos, et compte tenu du fait que tous les Etats membres du Groupe Egmont ne satisfont pas aux exigences de l'Etat de droit, le **PDC**, le **PLR Genève**, **SwissBanking**, le **Centre patronal**, **economiesuisse**, le **Forum OAR**, l'**OAD FCT**, l'**OAR-G**, l'**USAM**, l'**ASA**, la **VQF**, l'**ABPS**, l'**ASG** et **Fiduciaire Suisse** demandent que figure explicitement dans la LBA la possibilité pour le bureau de communication d'interrompre à tout moment, unilatéralement et sans procédure particulière (notamment au sein du Groupe Egmont), l'échange avec des partenaires étrangers en faute.

SwissBanking, le **Forum OAR**, l'**OAD FCT**, l'**USAM**, l'**ASA** et l'**ABES** sont d'avis que les conditions fondamentales sur lesquelles repose l'échange d'informations avec un Etat donné

doivent être soumises à un examen régulier, indépendamment du fait que la CRF en question soit membre du Groupe Egmont ou non.

L'**OAR FSA/FSN** souligne également la difficulté de contrôler que les CRF étrangères respectent les garanties fixées et demande que la coopération avec les services partenaires étrangers soit plus restrictive et retenue.

Absence de possibilité de recours pour la personne concernée

NW, le PLR Genève, le PLR Suisse, economiesuisse, SwissBanking, l'OAR-G, l'USAM, l'ABES et l'ABPS critiquent vivement l'absence de possibilité donnée aux personnes concernées de se défendre par un recours contre la remise de leurs données bancaires privées. Pour **SwissBanking et l'USAM**, on peut partir du principe que la personne concernée dispose, même sans règle expresse, d'une voie de recours contre la remise ponctuelle d'informations dans la loi régissant le recours de droit administratif, à savoir en vertu de l'art. 25a de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). **Fiduciaire Suisse** reconnaît que le domaine de l'entraide administrative ne connaît pas de voie de recours générale en faveur de la personne concernée. C'est une raison supplémentaire de régler l'entraide administrative de manière restrictive.

Nécessité d'une clarification des termes

SwissBanking et l'USAM se demandent ce qu'il faut entendre par "autres informations" par rapport aux informations financières définies à l'al. 2.

Condition supplémentaire: information sur le résultat par la CRF étrangère

SwissBanking et l'USAM recommandent d'ajouter une condition à l'al. 1, en vertu de laquelle la CRF étrangère doit informer le bureau de communication du résultat de son analyse.

Au sujet des différentes conditions (let. a à d):

Let. a:

Du point de vue de l'**OAR FSA/FSN**, il est presque impossible de concilier la condition en vertu de laquelle la CRF étrangère doit utiliser les informations obtenues exclusivement à des fins d'analyse avec l'art. 30, al. 4, let. b (ouverture d'une procédure pénale).

Let. b:

SwissBanking et l'USAM proposent leur propre formulation pour que la loi prévoie un délai de réponse aux demandes émanant de Suisse. La pratique des CRF étrangères concernant le respect de ce délai doit être une condition de l'échange d'informations. La **CF** demande

que la let. b soit complétée de telle sorte qu'il soit clair qu'il ne suffit pas de donner un droit similaire formel, mais un droit de valeur qualitative égale.

Let. d:

SwissBanking et l'USAM proposent la précision suivante: "s'engage à ne transmettre les informations obtenues à des autorités tierces qu'avec l'autorisation explicite du *bureau de communication suisse* [...]". **SZ** souhaite que le terme à son avis trop imprécis d'"autorités tierces" soit remplacé par "tiers".

Par ailleurs, **SZ** signale au sujet de la let. c que ce n'est pas la CRF en tant que telle qui est soumise au secret de fonction ou au secret professionnel, mais ses collaborateurs; il faut rectifier le texte de la norme en conséquence.

4.4.3 Enumération exemplaire des informations financières pouvant dorénavant être transmises à l'étranger dans le cadre de l'entraide administrative (art. 30, al. 2, AP-LBA)

² Il peut notamment transmettre les informations suivantes:

- a. le nom de l'intermédiaire financier;
- b. le nom du titulaire du compte, le numéro de compte et le montant des avoirs déposés;
- c. l'identité des ayants droit économiques; et
- d. des indications sur les transactions.

Définition plus précise des catégories d'informations financières

SH, SwissBanking, le Forum OAR, l'USAM, l'OAR FSA/FSN, l'ASA, la CF et l'ASG demandent une définition complète de ce qu'il faut entendre par "informations financières" et, par conséquent, que le terme "notamment" soit biffé.

L'avis de la **VQF** va dans le même sens, qui craint que la liste purement exemplaire des données considérées comme informations financières permette au bureau de communication d'interpréter des termes tels que "des indications sur les transactions", à la let. d, de manière (trop) extensive et, dans le même temps, d'éveiller les convoitises de CRF étrangères.

Anonymisation de l'intermédiaire financier

NW, SwissBanking, economiesuisse, le Forum OAR, l'OAD FCT, l'OAR FSA/FSN, la CF et l'ASG signalent, au sujet de la let. a, que dans le cas où l'intermédiaire financier auteur de la communication est une entreprise individuelle ou une petite société anonyme, l'intermédiaire financier et l'auteur de la communication sont une seule et même personne ou faciles à identifier. **SwissBanking et l'USAM** sont favorables à l'abandon pur et simple de la désignation de l'intermédiaire financier, son utilité pour le travail d'analyse étant de toute manière contestable. L'**OAD FCT** et l'**OAR FSA/FSN** demandent qu'il soit précisé dans la

disposition que le nom de l'intermédiaire financier auteur de la communication ne peut être transmis à l'autorité étrangère que si cela est considéré comme indispensable ou lorsqu'il s'agit d'un institut bancaire. Dans tous les autres cas, selon l'**OAD FCT**, le bureau de communication ne doit pas livrer le nom de l'intermédiaire financier, du moins aussi longtemps que la communication de soupçons n'a pas été transmise à l'autorité de poursuite pénale. Pour la **CF** (qui propose sa propre formulation) et l'**ASG**, le nom de l'intermédiaire financier ne doit être fourni que lorsqu'il est impossible de déduire le nom de l'auteur de la communication.

Informations financières exclusivement sous la forme d'un rapport

ZH, SwissBanking, economiesuisse, l'OAR FSA/FSN, et l'USAM demandent que les informations financières ne soient pas communiquées à l'étranger en tant que documents, mais exclusivement sous la forme d'un rapport.

4.4.4 Transmission du nom de l'intermédiaire financier auteur de la communication (art. 30, al. 3, AP-LBA)

³ Il n'est pas autorisé à transmettre à un homologue étranger le nom des employés auteurs de la communication de l'intermédiaire financier.

L'**ABPS** salue expressément cette disposition.

SwissBanking, economiesuisse et l'USAM plaident en faveur d'une protection non seulement de l'auteur de la communication, mais aussi des autres collaborateurs de l'intermédiaire financier.

L'**ASA** est d'avis que le nom de l'auteur de la communication ne doit en aucun cas être transmis.

4.4.5 Transmission d'informations par les bureaux de communication étrangers à une autorité tierce (art. 30, al. 4, AP-LBA)

⁴ Il peut autoriser un homologue étranger à transmettre les informations à des autorités tierces, si ces dernières garantissent:

- a. qu'elles utilisent ces informations à des fins d'analyse dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et les infractions préalables au blanchiment, contre la criminalité organisée et le financement du terrorisme;
- b. qu'elles utilisent ces informations dans le but d'ouvrir une procédure pénale pour blanchiment d'argent ou infractions préalables au blanchiment, pour criminalité organisée ou financement du terrorisme, ou à des fins de justification d'une demande d'entraide judiciaire dans le cadre d'une telle procédure pénale;
- c. qu'elles n'utilisent pas ces informations dans le but de poursuivre des infractions qui ne constituent pas selon le droit suisse des infractions préalables au blanchiment d'argent;
- d. qu'elles n'utilisent pas ces informations comme éléments de preuve;
- e. qu'elles sont soumises au secret de fonction ou au secret professionnel et que celui-ci est protégé dans les faits.

Rejet de principe d'une possibilité de transmission; délimitation de l'entraide administrative en matière fiscale

VD rejette le principe même d'une transmission à une autorité tierce étrangère, car la confidentialité des informations ne serait plus garantie. Pour le **PDC**, le **PLR Genève**, le **Centre patronal et l'ABPS**, la transmission d'informations à une autorité tierce étrangère doit continuer à emprunter la voie de l'entraide administrative ou judiciaire ordinaire, raison pour laquelle il faut biffer cette disposition. C'est le seul moyen de garantir le strict respect du principe de spécialité.

SwissHoldings demande que la loi assure que l'entraide administrative en matière fiscale ne puisse être contournée par l'échange d'informations entre les CRF.

Possibilité de contrôle douteuse du bureau de communication

OW, le **PLR Suisse**, l'**OAR FSA/FSN** et la **VQF** doutent que le bureau de communication puisse contrôler si les données sont utilisées par l'autorité tierce de manière conforme à la loi. Le **PLR Suisse** demande par conséquent des mesures de sécurité complémentaires et des contre-mesures plus efficaces. Pour le **Forum OAR et l'ASA**, l'Etat étranger doit assurer que l'autorité étrangère remplisse les garanties et le bureau de communication doit être tenu par principe à une vérification.

Règle impraticable de l'utilisation des informations du bureau de communication en ce qui concerne la délimitation avec une procédure pénale

NE signale que la délimitation entre la transmission des informations dans le but d'ouvrir une procédure pénale ou à des fins de justification d'une demande d'entraide judiciaire (let. b) et l'interdiction de leur utilisation comme éléments de preuve (let. d) est difficile à réaliser dans la pratique. La loi doit permettre une utilisation directe des informations fournies par le bureau de communication, au risque sinon que des problèmes se posent dans la constitution du dossier.

Transmission uniquement au cas par cas et pour les infractions préalables au blanchiment d'argent

Le **Forum OAR**, l'**OAD FCT**, l'**ASA**, la **VQF** et l'**ASG** estiment qu'il ne ressort pas clairement de la disposition que l'autorisation de transmettre des informations à une autorité tierce doit être délivrée par le bureau au cas par cas. Le **Forum OAR**, l'**ASA** et la **VQF** se montrent également critiques envers le fait que le bureau de communication peut donner son accord, comme l'évoque le rapport explicatif (voir p. 26, 4^e paragraphe), dès le moment de la première transmission d'informations.

Selon **SwissHoldings**, il faut exiger à l'al. 4, comme à l'al. 1, que des informations sur les infractions préalables ne puissent être transmises que si elles présentent un lien avec le blanchiment d'argent.

Transmission après consultation de l'Office fédéral de la justice ou de l'Administration fédérale des contributions

ZH, SwissBanking, economiesuisse et l'USAM demandent que le bureau de communication soit tenu de consulter l'Office fédéral de la justice (dans le cas où les informations sont transmises à une autorité de poursuite pénale étrangère) ou l'Administration fédérale des contributions (dans le cas où elles le sont à une autorité fiscale étrangère) avant d'autoriser la CRF étrangère à transmettre à une autorité tierce. Cette mesure devrait exclure qu'une procédure de demande d'informations intervienne en amont de la voie de l'entraide judiciaire.

Autres critiques/remarques

ZH souhaite que le *disclaimer* évoqué dans le rapport explicatif (voir p. 26, 4^e paragraphe) soit systématiquement indiqué, avec l'interdiction d'utiliser les données comme éléments de preuve et pour des infractions qui ne sont pas des infractions préalables au blanchiment d'argent dans le droit suisse (comme les infractions fiscales).

SZ signale, au sujet de la let. d, que ce n'est pas l'autorité tierce en tant que telle, mais ses collaborateurs, qui devrait être soumise au secret de fonction ou secret professionnel. Et ledit secret devrait subsister après leur départ.

4.4.6 Compétence du bureau de communication de conclure des conventions de collaboration avec les bureaux de communication étrangers (art. 30, al. 5, AP-LBA)

⁵ Il est habilité à régler les modalités de la collaboration avec ses homologues étrangers.

Appréciation positive

La **VQF** juge la solution adéquate.

Critiques

VD, le PLR Genève, le Centre patronal et l'ABPS estiment en revanche que la norme n'est pas opportune. Vu le fait que pareilles négociations doivent parfois être menées avec les CRF de pays qu'on ne peut considérer comme des Etats de droit, il faut la biffer. Et compte tenu de la sensibilité des informations, sous l'angle de la protection des données, la compétence de conclure des conventions doit rester aux mains du Conseil fédéral.

BS et la CF jugent eux aussi critique la nouvelle compétence du bureau de communication, notamment en ce qui concerne les négociations avec les CRF qui ne sont pas membres du Groupe Egmont. La **CF** signale en particulier que le GAFI ne requiert pas cette compétence dans ses recommandations, mais qu'il prévoit même une procédure spéciale associant d'autres instances nationales à la CRF.

Pour **LU**, la disposition accorde trop de latitude au bureau de communication dans la négociation de conventions de coopération, appelées protocoles d'accord (memoranda of understanding). La consigne évoquée dans le rapport explicatif (voir p. 27, 3^e paragraphe), selon laquelle les modalités de collaboration doivent respecter le cadre du droit suisse en vigueur, ne suffit pas à assurer que la réglementation légale ne sera pas contournée et que les protocoles d'accords ne deviennent pas un inconvénient pour les intermédiaires financiers suisses.

ZH approuve la compétence donnée au bureau de communication, mais souhaite que les modalités soient réglées avec plus de clarté (procédure, forme de la convention et procédure d'approbation). Il trouve notamment que l'indication figurant dans le rapport explicatif que les protocoles d'accord sont de type purement technique (voir p. 27, 2^e paragraphe) ne trouve aucun écho dans l'avant-projet. Par ailleurs, la base légale de la compétence donnée à la Direction de fedpol d'approuver les protocoles d'accord selon le rapport explicatif (voir p. 27, 3^e paragraphe) ne figure nulle part. C'est pourtant un aspect qui devrait être réglé au moins au niveau de l'ordonnance, par exemple à l'art. 13 de l'ordonnance du 25 août 2004 sur le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (OBCBA; RS 955.23).

4.5 Art. 31 (nouveau) Refus d'informer

Le bureau de communication refuse d'informer ses homologues étrangers, si:

- a. la requête ne présente aucun lien avec la Suisse;*
- b. la réponse à la requête implique l'emploi de moyens de contrainte prévus par le droit de procédure ou la prise d'autres mesures ou actions pour lesquelles le droit suisse exige une demande d'entraide judiciaire.*

TG et l'USAM regrettent que l'expression "aucun lien avec la Suisse" utilisée à la let. a soit trop vague. **BS** juge également la formulation trop peu claire étant donné qu'il est quasi imaginable qu'une demande ne présente aucun lien avec la Suisse. **SwissBanking, l'USAM et Fiduciaire Suisse** demandent que la disposition soit complétée dans le sens que seules des informations présentant un lien avec la Suisse et une infraction préalable au blanchiment d'argent selon le droit suisse peuvent être transmises.

BS trouve la formulation de la let. b déroutante car il n'en ressort pas clairement si les demandes d'informations bancaires doivent être traitées selon les nouvelles règles ou si elles exigent au contraire la voie de l'entraide judiciaire.

L'OAD FCT, l'USAM et Fiduciaire Suisse demandent, en proposant leurs propres formulations, l'ajout d'une let. c prévoyant la possibilité pour le bureau de communication de suspendre unilatéralement la transmission d'informations en cas de manquement aux conditions mentionnées à l'art. 30, al. 1 et al. 4, AP-LBA.

4.6 Art. 31a (nouveau) Dispositions applicables de la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération

Les dispositions des sections 1 et 4 de la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération³⁸ s'appliquent dans la mesure où la présente loi ne règle pas le traitement des données et l'entraide administrative par le bureau de communication.

L'**UDC** rejette expressément la disposition. La compétence donnée au bureau de communication de chercher des informations auprès d'autorités et de services administratifs ou de les transmettre spontanément à la Police judiciaire fédérale, indépendamment d'une communication de soupçons, est diamétralement contraire à la définition d'un Etat libre.

SZ est d'avis que la disposition est à la fois redondante et incongrue. Aussi bien l'art. 35, al. 1, LBA (en ce qui concerne le traitement des données personnelles, l'échange de données avec les CRF étrangères en faisant partie) que l'art. 32, al. 1, LBA (concernant la collaboration du bureau de communication avec les autorités étrangères de poursuite pénale) renvoient à la LOC. L'affirmation figurant dans le rapport explicatif (voir p. 28, 4^e paragraphe), selon laquelle cette disposition constitue l'unique référence à la LOC dans la LBA, est donc fausse.

4.7 Art. 32, titre et al. 2 et 3

Collaboration avec les autorités de poursuite pénale étrangères

² Abrogé

³ *Le bureau de communication n'est pas autorisé à transmettre aux autorités de poursuite pénale étrangères le nom des employés auteurs de la communication de l'intermédiaire financier.*

³⁸ LOC; RS 360.

Aucun participant n'a critiqué cette norme. Les avis reçus ne contiennent pas non plus de propositions de modification.

4.8 Autres remarques

BE et la CCDJP souhaitent que le message soit complété par des informations sur les répercussions concrètes de la révision proposée et sur la mise en œuvre des nouvelles recommandations du GAFI dans le domaine fiscal. Ils demandent notamment des explications sur les infractions fiscales qui seront considérées comme des infractions préalables au blanchiment d'argent, dans le sens de "tax crimes" qualifiés, et sur les répercussions que cette définition aura sur le droit pénal fiscal. Il faut aussi, selon eux, expliciter les liens entre flux d'information dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et entraide administrative en matière fiscale ou entraide judiciaire en matière pénale, et dans quelle mesure les informations financières transmises peuvent ou doivent être rendues disponibles pour l'entraide administrative en matière fiscale ou l'entraide judiciaire en matière pénale.

Le PDC s'exprime également à propos des infractions fiscales considérées comme des infractions préalables au blanchiment d'argent. Ce thème n'est toutefois pas directement lié à l'avant-projet et fera l'objet d'un projet concernant la mise en œuvre des recommandations du GAFI dans le droit suisse.

L'USAM critique l'absence d'examen précis des répercussions du projet pour les intermédiaires financiers et l'économie suisse et demande une analyse détaillée des coûts engendrés par la réglementation.