



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP
Office fédéral de la police fedpol

Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)

Partenariat public-privé (PPP) relatif à l'échange d'informations dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le finan- cement du terrorisme

Mars 2023

Executive Summary

Le 17 novembre 2021, le Conseil fédéral a chargé le DFJP (fedpol/MROS), d'évaluer, en collaboration avec le DFF et le DFAE, les possibilités d'introduire en Suisse un partenariat public-privé (PPP)¹ relatif à l'échange d'informations dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Durant le premier semestre 2022, fedpol/MROS a participé à des réunions avec les autorités et un groupe d'experts composé de représentants de la finance pour discuter de la pertinence et des conditions-cadres d'un éventuel PPP. Les autorités et les experts ont conclu que la création d'un PPP pourrait grandement contribuer à la lutte contre la criminalité, notamment pour ce qui est du renforcement de la prévention. Ces conclusions correspondent également aux expériences faites à l'étranger. Les acteurs de la branche soutiennent en majorité la création d'un PPP et ont affiché leur volonté de contribuer activement à son développement. Le présent rapport succinct résume les principaux résultats des échanges menés avec les autorités et les experts et des échanges résultant de la consultation des acteurs de la branche. Il sert de base au Conseil fédéral pour prendre une décision de principe relative à la création d'un PPP en Suisse.

¹ Il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'un partenariat public-privé selon la définition retenue par l'administration fédérale (Directive concernant la gestion des projets de partenariat public-privé (PPP) dans l'administration fédérale; anciennement art. 52a de l'ordonnance sur les finances de la Confédération; RS 611.01), mais d'une autre forme de collaboration. Le PPP doit prendre la forme d'un "partenariat de partage de renseignements financiers" (*Financial Information Sharing Partnership*). Dans ce contexte, "PPP" est le terme technique usuel dans le secteur financier international.

Contenu

1	Contexte	
1.1	Aperçu du partenariat public-privé (PPP).....	4
1.2	Situation en Suisse	6
1.3	Points de référence internationaux – recommandations du GAFI et du Groupe Egmont	7
2	Mandat d'examen attribué par le Conseil fédéral	
3	Mise en œuvre du mandat d'examen	
3.1	Remarques générales.....	8
3.2	Échange au sein des autorités.....	8
3.2.1	Résultats.....	9
3.3	Discussions avec les experts.....	9
3.3.1	Résultats.....	10
3.4	Appréciation juridique en vue de l'échange de données agrégées.....	10
4	Consultation de la branche et prises de position reçues	
5	Résultat global et appréciation	
6	Conclusion	

1 Contexte

1.1 Aperçu du partenariat public-privé (PPP)²

Conformément aux normes internationales et à l'ordre juridique suisse, les intermédiaires financiers (ci-après: IF) jouent un rôle décisif dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. L'IF est au plus proche des clients et de leurs flux financiers; son évaluation concernant l'origine et l'utilisation des biens est donc un point de départ central dans le dispositif de défense. Lors de l'évaluation de relations d'affaires et de transactions, les IF ont besoin d'une base de données aussi complète que possible qui, idéalement, va au-delà des simples informations de la clientèle. En contrepartie, les autorités, notamment le MROS pour ce qui est de la Suisse, sont tributaires d'informations aussi précises que possible, ces dernières n'étant pas uniquement spécifiques à un cas, mais devant aussi rendre une image complète et être utiles pour l'analyse stratégique dans la mesure du possible.

"L'analyse stratégique" utilise des informations qui sont disponibles et qui peuvent être collectées, y compris des données mises à disposition par d'autres autorités compétentes, le but étant d'identifier les méthodes et les tendances se dessinant dans le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ces informations servent ensuite notamment à déterminer les menaces et les risques en lien avec le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la notion "d'analyse stratégique" est définie dans les normes internationales en la matière³. S'appuyant sur ces normes internationales, le message du Conseil fédéral du 17 juin 1996 relatif à

la loi sur le blanchissage d'argent soulignait déjà l'importance de l'analyse stratégique et chargeait le MROS de mener cette dernière et d'informer les IF et les autorités de l'appréciation de la menace de façon rigoureuse⁴.

Ces dernières années, la mondialisation croissante, la numérisation, le développement de nouvelles technologies et de nouveaux modèles d'affaires ont fortement complexifié les affaires et accéléré les transactions. Dans ce contexte, la quantité de données a considérablement augmenté, tant du côté des IF que de celui des autorités compétentes. Cette évolution, constatée au niveau international, complique l'évaluation au cas par cas et rend l'analyse stratégique d'autant plus centrale. Une collaboration intensifiée entre les autorités et le secteur privé peut améliorer notablement la qualité des données et, ainsi, la capacité d'analyse des deux parties et renforcer durablement le dispositif de défense en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

Ces dix dernières années, de nombreux États et organisations internationales ont développé des partenariats public-privé dans le domaine de l'échange d'informations financières (PPP ou "partenariat de partage de renseignements financiers" / *Financial Information Sharing Partnership*). La plupart de ces projets découlent des constats susmentionnés, selon lesquels l'efficacité de la lutte contre le blanchiment d'argent pourrait être renforcée si les IF et les autorités échangeaient de manière ciblée les informations concernant les menaces, les risques, les méthodes et les tendances obser-

² Il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'un partenariat public-privé selon la définition retenue par l'administration fédérale (Directive concernant la gestion des projets de partenariat public-privé (PPP) dans l'administration fédérale; anciennement art. 52a de l'ordonnance sur les finances de la Confédération; RS 611.01), mais d'une autre forme de collaboration. Le PPP doit prendre la forme d'un "partenariat de partage de renseignements financiers" (*Financial Information Sharing Partnership*). Dans ce contexte, "PPP" est le terme technique usuel dans le secteur financier international.

³ Note interpr. GAFI R 29. *Les recommandations du GAFI, février 2012, mises à jour en octobre 2021*, GAFI, Paris, p. 109.

Cf. aussi Egmont Group of Financial Intelligence Units, *Operational Guidance for FIU Activities and Exchange of Information*, para 43.

⁴ Message relatif à la loi fédérale concernant la lutte contre le blanchissage d'argent dans le secteur financier (Loi sur le blanchissage d'argent, LBA) du 17 juin 1996, FF 1996 III 1087. Le Conseil fédéral a précisé la définition de l'expression "analyse stratégique" en 2013. Cf. Message du 13 décembre 2013 concernant la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), révisées en 2012, FF 2014 676.

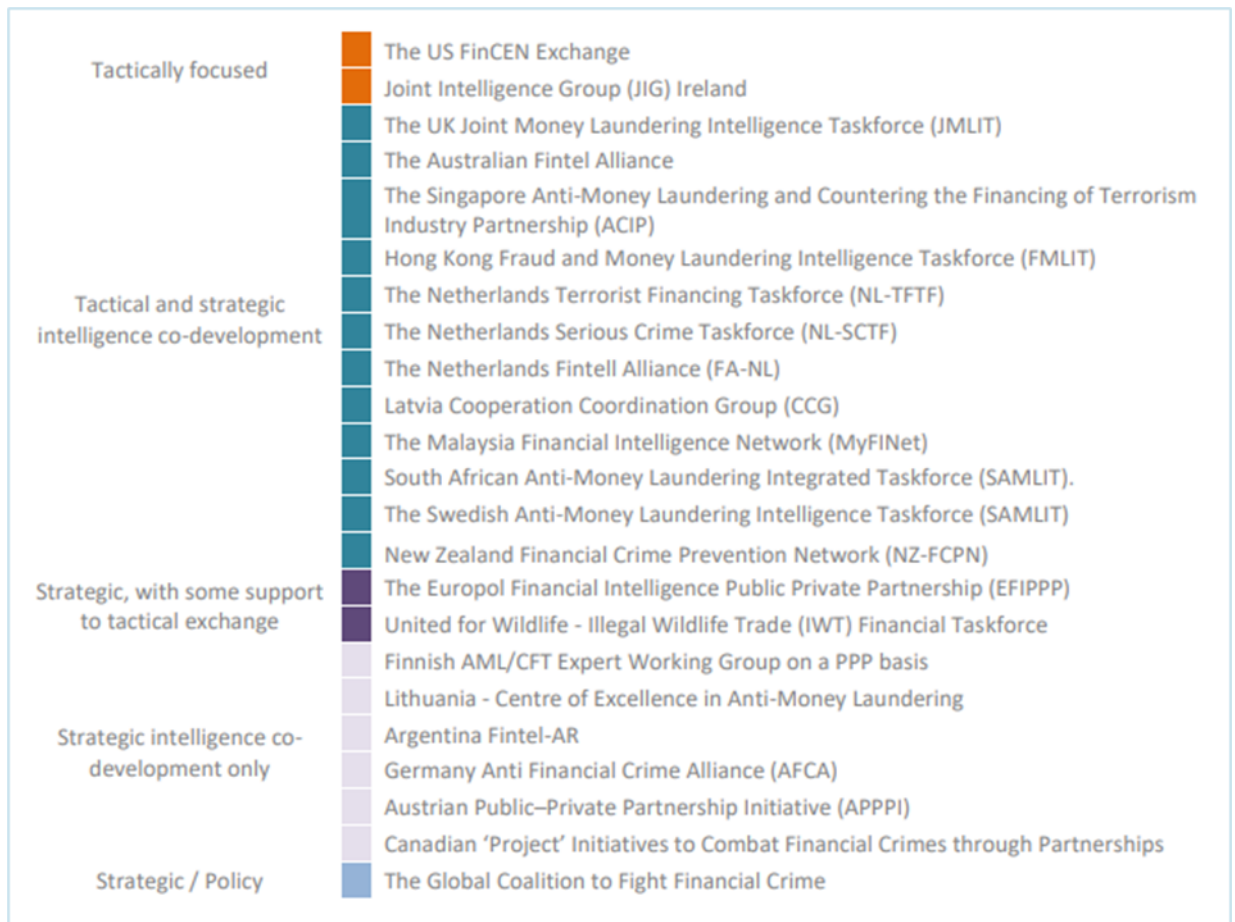


Fig. 1. Aperçu des formes de PPP – Source: RUSI (cf. note de bas de page 6)

vées dans le domaine du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. À ce jour, 20 des 30 places financières principales disposent d'au moins un PPP. Néanmoins, la forme et les objectifs de ces partenariats varient fortement en fonction des pays et de leurs traditions juridiques et il n'existe aucune norme uniforme en matière de collaboration ou d'échange. Il est toutefois possible de classer les PPP en deux catégories générales:

- PPP "stratégiques": ces partenariats se limitent à l'échange d'informations stratégiques sur les risques, les tendances et les méthodes dans le domaine du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. Dans de tels cas, les autorités et les participants du secteur privé échangent des informations agrégées telles que des indicateurs, des typologies ou des données statistiques. Ces données

- ne contiennent aucune information sur des personnes soupçonnées, des clients ou des comptes précis, mais elles permettent aux partenaires impliqués, sur la base d'informations "générales", d'améliorer leurs analyses, ce qu'ils ne pourraient pas faire avec une base de données isolée. Dans certains cas, les informations échangées dans ce cadre peuvent également être partagées publiquement de manière ciblée, notamment si les conditions légales sont remplies et que les participants au PPP considèrent que ce partage est judicieux.
- PPP "tactiques": cette seconde catégorie de PPP concerne l'échange d'informations "opérationnelles" ou "tactiques". Les données relatives à des procédures en cours et les données concrètes de

personnes physiques et morales (informations financières concrètes) font donc aussi l'objet de cet échange⁵.

Il existe également des formes hybrides et des PPP consacrés à des thématiques spécifiques (par ex. à la traite d'êtres humains), tout comme des modèles de PPP qui varient en fonction des participants. Les autorités de surveillance et de poursuite pénale sont parfois membres permanents d'un tel partenariat, parfois uniquement pour certains thèmes spécifiques et, dans certains cas, elles n'en sont pas membres du tout.

Toutefois, les PPP présentent une caractéristique commune dans presque tous les cas: ils sont généralement coordonnés ou dirigés d'une manière ou d'une autre par la cellule de renseignements financiers (CRF) nationale, car celle-ci fait déjà office d'interface entre les IF et les autorités (de poursuite pénale) et l'échange d'informations spécifiques est ainsi établi⁶.

En raison de l'hétérogénéité et de la formation parfois récente des différents PPP, il est compliqué d'évaluer l'efficacité de ces derniers de manière globale et exhaustive. Ce point est notamment valable pour les PPP stratégiques, dont les effets sont surtout escomptés dans le domaine préventif et donc difficiles à mesurer quantitativement. Les PPP plus anciens et ceux qui dépassent la moyenne en termes de ressources présentent une efficacité élevée, selon les données et les déclarations. Ainsi, en 2022, soit huit ans après sa création, la task-force britannique JMLIT a permis l'ouverture d'environ 950 procédures pénales, 280 arrestations et le séquestre de 86 millions de livres sterling. Entre juillet 2018 et juin 2019, l'échange d'informations mené dans le cadre d'un PPP entre les autorités et le secteur privé a permis d'empêcher plus de

2500 fraudes à la carte de crédit en Australie⁷. Ces dernières années, d'autres évaluations similaires montrent qu'un consensus sur l'efficacité des initiatives de PPP mis en place dans ce domaine se dégage de plus en plus au niveau international. Ces initiatives devraient devenir des solutions de pointe à l'avenir et être considérées comme un indicateur crucial pour déterminer l'efficacité et l'efficacité d'un État en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Il ressort même des récentes discussions internationales que les PPP deviendront une condition au renforcement (souhaité) de l'échange national et international d'informations entre les divers acteurs privés⁸.

1.2 Situation en Suisse

Actuellement, la Suisse ne dispose pas encore d'un partenariat entre les secteurs public et privé au niveau national dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme⁹. Néanmoins, le DFJP considère que le renforcement de la collaboration entre ces secteurs est un pilier de sa Stratégie de lutte contre la criminalité 2020 – 2023¹⁰, et la stratégie du MROS adoptée en 2020 prévoit aussi la création d'un PPP¹¹. Dans son rapport d'évaluation relatif à l'audit de la réalisation des tâches du MROS du 20 décembre 2021, le Contrôle fédéral des finances (CDF) recommande au MROS de promouvoir la création d'un PPP et d'étendre la collaboration avec les IF. Le partenariat ne devrait pas uniquement se borner aux banques mais devrait couvrir tout l'éventail des IF et inciter ces derniers à communiquer davantage, rapidement et avec une meilleure qualité. De plus, le CDF souligne qu'un PPP sert à la prévention et qu'il peut améliorer l'efficacité du dispositif suisse de défense

⁵ La task-force britannique *Joint Money Laundering Intelligence* (JMLIT), créée en 2014, est souvent citée comme modèle de partenariat de type opérationnel. Il existe plus d'une dizaine de ces partenariats, la majeure partie se trouvant dans les juridictions de la *common law* (par ex. Grande-Bretagne, États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Singapour ou Hong Kong). Quelques partenariats opérationnels ont aussi été constitués en Europe continentale, en l'occurrence aux Pays-Bas, en Suède et en Lettonie (cf. fig. 1).

⁶ *Future of Financial Intelligence Sharing (FFIS), Five years of growth in public-private financial information-sharing partnerships to tackle crime*, Royal United Services Institute, août 2020.

⁷ *Future of Financial Intelligence Sharing (FFIS), Five years of growth in public-private financial information-sharing partnerships to tackle crime*, Royal United Services Institute, août 2020, p. 8.

⁸ Cf. GAFI, *Stocktake on Data Pooling, Collaborative Analytics and Data Protection*, GAFI, Paris, 2021; *Future of Financial Intelligence Sharing (FFIS), Lessons in private-private financial information sharing to detect and disrupt crime*, Royal United Services Institute, juillet 2022.

⁹ Le *Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme* (GCBF) mène certes des échanges institutionnalisés avec le secteur privé, notamment par l'intermédiaire de son *Groupe de contact secteur privé*, mais il ne s'agit pas d'un PPP sur le plan thématique ni au niveau du cercle des participants.

¹⁰ DFJP, *Stratégie de lutte contre la criminalité 2020 – 2023* du 22 juin 2020.

¹¹ Cf. *Rapport annuel MROS 2020*, ch. 2.2.

contre le blanchiment d'argent¹². Il note aussi l'obligation du MROS de sensibiliser les IF dans le domaine du blanchiment d'argent, des infractions préalables au blanchiment d'argent, de la criminalité organisée et du financement du terrorisme et de faire ainsi de la prévention active. En outre, le CDF met en évidence l'importance de développer la capacité d'analyse stratégique du MROS¹³. La création de partenariats et l'accroissement des échanges d'informations qui en résultent sont donc des éléments centraux.

Depuis septembre 2019, le MROS est membre du partenariat public-privé dans le contexte de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme organisé par Europol. Nommé *The Europol Financial Intelligence Public Private Partnership* (EFIPP)¹⁴, ce partenariat fait partie du nouveau centre de compétences d'Europol en matière de crimes financiers/économiques *The European Financial and Economic Crime Centre – (EFECC)*. L'EFIPPP réunit des représentants de diverses autorités, notamment des CRF, des services de police ou de douane d'une part et des représentants du secteur privé d'autre part, en particulier des représentants de banques importantes sur le plan international, parmi lesquelles se trouvent aussi des IF suisses¹⁵. Diverses institutions européennes ou internationales – comme le GAFI – ou des représentants du monde académique participent également à ce partenariat avec un statut d'observateur. Au printemps 2022, l'EFIPPP avait mis sur pied les groupes de travail suivants:

- Threats & Typologies Working Group
- Terrorist Financing & Proliferation Financing Work Stream
- Crypto Assets Work Stream
- Business Email Compromise Work Stream
- Mule Accounts Work Stream
- Investment Fraud Work Stream
- Virtual IBANS Work Stream
- Innovation Working Group
- Legal Gateway Working Group

L'EFIPPP permet également aux différents participants d'entretenir un échange sur les développements (ou la création) de partenariats public-privé nationaux dans le contexte de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Depuis 2020, le MROS a participé à différentes sessions des groupes de travail. Cette participation lui a permis d'évaluer si certaines tendances constatées par les membres de ce partenariat pouvaient représenter une menace pour la Suisse. De son côté, le MROS a également pu partager ses propres constatations au sujet des évolutions observées.

1.3 Points de référence internationaux – recommandations du GAFI et du Groupe Egmont

Les recommandations du GAFI ne prévoient pas explicitement la création d'un ou de plusieurs PPP au niveau national. Diverses recommandations du GAFI font toutefois référence à un échange d'informations fonctionnel. De plus, dans diverses publications, le GAFI signale l'importance de partenariats à différents niveaux (du secteur financier) et entre les secteurs public et privé. Il souligne qu'un échange d'informations efficace est un pilier central de la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération. Selon lui, le blanchiment d'argent ne connaît pas de frontières nationales. Les obstacles touchant l'échange d'informations peuvent avoir des répercussions négatives sur l'efficacité du dispositif et faciliter involontairement les agissements des réseaux criminels. Pour le GAFI, l'échange d'informations est la clé servant à promouvoir la transparence et à protéger l'intégrité du système financier. Pour ce faire, les IF et les autorités compétentes s'échangent mutuellement les informations, les analyses et les données nécessaires à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Il s'agit notamment d'analyses de tendances, de schémas de comportement et de régions vulnérables. Dans ce cas,

¹² Cf. Rapport du CDF relatif à l'audit de la réalisation des tâches du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (EFK-20146) du 20 décembre 2021, p. 32 s. (uniquement en allemand)

¹³ Le CDF se fonde sur la liste des tâches inscrite dans l'ordonnance sur le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (RS 955.23; cf. art. 1, al. 1, let. c, OBCBA): "sensibiliser les intermédiaires financiers aux problèmes du

blanchiment d'argent, des infractions préalables au blanchiment d'argent, de la criminalité organisée et du financement du terrorisme".

¹⁴ Europol Financial Intelligence Public Private Partnership - EFIPPP | Europol (europa.eu).

¹⁵ En 2021, l'EFIPPP réunissait 79 institutions issues de plus de 18 États (UE et autres).

les secteurs public et privé peuvent être à la fois sources et destinataires de ces informations¹⁶.

Le Groupe Egmont¹⁷ souligne également l'importance de partenariats entre les secteurs public et privé et du gain d'informations qui en résulte. Il note en particulier la valeur ajoutée de ces échanges pour l'analyse stratégique. Selon le groupe, cette dernière vise à déchiffrer les schémas et les tendances sous-jacents, permettant à une CRF de tirer des conclusions pour la prévention stratégique du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, de formuler des stratégies et de fixer des priorités opérationnelles¹⁸.

2 Mandat d'examen attribué par le Conseil fédéral

La Suisse était l'une des rares places financières importantes à ne pas avoir encore mis en œuvre de PPP en 2022. Depuis 2020, l'administration fédérale menait des réflexions pour savoir si et comment la Suisse pouvait mettre en place un partenariat dans ce domaine pour améliorer l'échange d'informations et l'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent.

Le 17 novembre 2021, le Conseil fédéral a adopté une décision chargeant fedpol d'analyser, en collaboration avec le DFF et le DFAE, les possibilités d'introduire un PPP en Suisse. fedpol devait ensuite remettre son rapport au Conseil fédéral en décembre 2022 au plus tard.

3 Mise en œuvre du mandat d'examen

3.1 Remarques générales

fedpol/MROS a opté pour une approche itérative dans la mise en œuvre du mandat d'examen:

- Dans un premier temps, il a fallu définir l'utilité d'un PPP et les informations que les parties souhaiteraient avoir pour l'échange. Par conséquent, les positions des partenaires potentiels (autorités et

secteur financier) ont dû être élaborées. Un éventuel recoupement devait constituer la base d'un possible PPP.

- Dans un second temps, il a fallu clarifier la question de la mise en œuvre concrète et de la forme juridique d'un PPP.

Les autorités se sont tout d'abord penchées sur les questions relatives au PPP pour élaborer leur position, puis les résultats ont fait l'objet d'une discussion avec un groupe d'experts composé de représentants de la finance.

3.2 Échange au sein des autorités

De décembre 2021 à mars 2022, le MROS, le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), la DDIP (DFAE)¹⁹ et la FINMA ont mené des réflexions sur la nécessité d'un PPP et les possibilités concrètes de mise en œuvre. Pour les autorités, l'utilité d'un PPP ne fait aucun doute. Le renforcement de l'échange d'informations entre les autorités et le secteur privé peut apporter une valeur ajoutée aux deux parties et augmenter durablement l'efficacité du dispositif de défense dans le domaine du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. On peut se référer ici au développement contenu au ch. 1.

S'agissant de la forme du PPP, il convient de prendre en compte que le cadre juridique actuel ne permet l'échange d'informations que dans une moindre mesure. Ainsi, les dispositions nationales régissant l'assistance administrative²⁰, le secret de fonction²¹ et la protection des données²² posent déjà des limites claires du côté des autorités. Pour le secteur financier, ce sont surtout le secret bancaire et commercial²³ de même que la protection des données²⁴ qui sont des facteurs restrictifs. Vu le cadre juridique actuel, l'échange d'informations opérationnelles est donc pratiquement exclu, ou du moins, il présente des risques juridiques considérables pour toutes les parties²⁵. Un échange

¹⁶ Cf. Recommandation du GAFI – *Private Sector Information Sharing*, novembre 2017. p. 2 s. *CONSOLIDATED FATF STANDARDS ON INFORMATION SHARING*, novembre 2017.

¹⁷ Le MROS est membre du réseau international de la CRF *Groupe Egmont* depuis 1998.

¹⁸ Cf. *Egmont Group of Financial Intelligence Units Operational Guidance for FIU Activities and Exchange of Information*.

¹⁹ Direction du droit international public du DFAE.

²⁰ Par ex. les art. 29 et 29a, en relation avec l'art. 30 de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA; RS 955.0).

²¹ Art. 320, al. 1 du code pénal (CP; RS 311.0).

²² Cf. notamment l'art. 2, en relation avec l'art. 4, en relation avec l'art. 17 de la loi fédérale sur la protection des données (LPD; RS 235.1).

²³ Art. 47 de la loi sur les banques (LB; RS 952.0), mais aussi art. 162 CP (dans les cas où il a une portée qui lui est propre).

²⁴ Art. 2, en relation avec l'art. 4, en relation avec l'art. 12 ss LPD.

²⁵ Les risques juridiques découlent de l'incertitude concernant les contenus exacts pouvant être échangés. Plus les données deviennent personnelles, plus ce risque augmente.

d'informations "tactique" impliquerait donc une intervention majeure dans le système actuel et nécessiterait de vastes modifications législatives. Toutefois, il est déjà possible d'échanger des informations stratégiques à l'heure actuelle, rapidement et sans modification légale. Lorsqu'elles partagent des informations avec certains IF, les autorités doivent également proposer ce soutien à tous les autres IF en vertu du principe constitutionnel de l'égalité de traitement. La Confédération et les cantons doivent respecter ce principe, mais aussi celui de la liberté économique²⁶. Le principe de l'égalité de traitement des concurrents prévu par la liberté économique exige que les actes étatiques n'aient aucune influence sur la concurrence, c'est-à-dire qu'ils ne faussent pas la concurrence entre concurrents directs²⁷.

Il n'existe pour le moment aucune prescription légale s'agissant de la forme de la collaboration. Cette dernière est libre, étant donné qu'il ne s'agit pas d'une collaboration institutionnalisée par la loi. Elle peut prendre la forme d'un groupe de travail, d'événements, mais aussi de publications régulières sur l'état des connaissances. Il est toutefois important de garantir l'égalité de traitement de tous les participants au marché et leur accès à ces informations.

Le type de collaboration (forme) devrait être défini et élaboré avec le secteur privé. Comme les informations échangées ne peuvent être ni des données personnelles ni des informations confidentielles ou non accessibles au public, des déclarations de confidentialité ou autres ne sont pas requises.

3.2.1 Résultats

- Les autorités impliquées reconnaissent l'utilité concrète d'échanger des informations sur les tendances, les risques et les méthodes dans le domaine du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme (échange d'informations stratégiques).
- Un tel échange sert d'une part à la prévention (les IF peuvent être sensibilisés à certaines thématiques en première ligne et suffisamment tôt).

- Il peut d'autre part améliorer la qualité des données et des annonces des IF, ainsi que la capacité d'analyse stratégique des IF et des autorités.
- Un PPP doit servir à renforcer l'échange d'informations dans le cadre du droit en vigueur. Les IF et les autorités peuvent discuter de manière ciblée de la forme et du contenu du flux de données.
- Le cadre légal actuel exclut l'échange élargi de données opérationnelles/tactiques ou non accessibles au public. Compte tenu des modifications législatives requises, il ne serait possible d'appliquer un tel échange qu'à moyen ou long terme.
- Un PPP ne doit pas avoir pour objectif premier de mener des discussions normatives sur la systématique législative existante. D'autres structures existent déjà pour ce qui est des questions systémiques, notamment l'élaboration de lois et de polices dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme²⁸. Les mécanismes usuels de participation s'appliquent également aux projets législatifs. Ceux-ci garantissent déjà la participation des milieux intéressés à la formation de l'opinion et à la prise de décision des autorités fédérales.
- La notion de partenariat est à prendre au sens propre. L'échange doit se faire d'égal à égal et apporter une valeur ajoutée à tous les participants dans une même mesure.

3.3 Discussions avec les experts

Les questions relatives au PPP ont fait l'objet de discussions avec des experts en compliance²⁹ lors de deux séances (mai et juin 2022). Les participants à la première rencontre ont discuté de l'utilité d'un PPP et ont esquissé les contours des thématiques possibles d'un échange. En vue de la seconde rencontre, les experts ont élaboré des propositions concrètes pour l'échange d'informations. Elles ont fait l'objet de discussions lors de cette seconde séance après avoir été synthétisées par le MROS.

²⁶ Art. 27, al. 1, en relation avec l'art. 94, al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101).

²⁷ Cf. GIOVANNI BIAGGINI, *BV Kommentar*, Zurich 2017, art. 27 N 4 ss. Selon les circonstances, le principe de l'égalité de traitement est respecté lorsque chaque IF est libre de participer au PPP et à l'échange. La question devra être clarifiée en vue de la composition du PPP. En fonction du modèle retenu, il faudra régler la participation des IF indirectement impliqués dans le PPP.

²⁸ Par ex. le *Groupe de contact secteur privé* du GCBF ou le groupe *Normes internationales de réglementation pour l'intégrité des marchés financiers* (ISFIN), dirigé par le SFI.

²⁹ Le groupe d'experts se composait de représentants de la finance. Dans la composition de ce groupe devaient être inclus tant les banques universelles, de détail, de gestion de patrimoine et étrangères que les régions linguistiques et le secteur parabancaire.

Tous les participants ont soutenu l'échange entre les secteurs public et privé dans le but d'accroître l'efficacité du dispositif de défense contre le blanchiment d'argent. Les experts étaient unanimes s'agissant des avantages présentés au ch. 1. Toutefois, ils ont défendu le point de vue selon lequel la participation au PPP et l'échange d'informations en résultant devaient être volontaires et que la participation ou la non-participation ne devaient engendrer aucune nouvelle obligation ni aucun inconvénient pour les IF, les organes et les collaborateurs impliqués. Concrètement, la création d'un PPP ne doit pas servir à introduire de nouvelles obligations de communiquer ni des responsabilités relevant du droit pénal et du droit de la surveillance. De plus, l'échange partenarial, dont il convient encore de préciser les "règles du jeu", doit se faire d'égal à égal. La collaboration dans un tel PPP ne doit notamment pas impliquer que les autorités utilisent les informations de manière ciblée contre les informateurs et que les IF s'exposent à des risques supplémentaires. Une partie des experts était d'avis que seules des données agrégées puissent faire l'objet d'un tel échange, d'une part en raison du cadre légal en vigueur, qui exclut un échange élargi, et d'autre part dans l'intérêt de la sécurité juridique: les tâches de poursuite pénale ne relevant pas du secteur privé, l'échange d'informations non accessibles au public ou de données opérationnelles et tactiques gommerait clairement cette limite. L'autre partie des experts s'est en revanche prononcée en faveur de l'échange de données opérationnelles/tactiques et a mentionné que "l'échange d'informations complet" pourrait hisser la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme à un niveau supérieur. Quelques représentants ont également souligné l'importance d'un PPP dans le contexte international, notamment en vue du prochain rapport d'évaluation de la Suisse par le GAFI: en effet, la création d'un PPP pourrait constituer un élément positif supplémentaire dans l'amélioration du dispositif de défense.

Les propositions des participants étaient très hétérogènes sur le fond³⁰. Elles peuvent être synthétisées en six domaines thématiques sur lesquels un échange doit avant tout avoir lieu, selon les experts.

- Échange d'informations agrégées relatives aux tendances, aux risques et aux méthodes spécifiques de cas présumés de blanchiment d'argent

- Analyses de tiers (par ex. organisations internationales) / d'autorités tierces
- Informations juridiques générales
- Informations techniques
- Informations concernant la pratique du MROS
- Échange sur l'orientation du PPP

3.3.1 Résultats

- Les experts portent un regard positif sur la création d'un PPP. Ils reconnaissent le potentiel d'amélioration du dispositif de défense et le jugent élevé.
- Le PPP doit être volontaire et il ne doit engendrer aucune nouvelle obligation ni aucun inconvénient pour les IF.
- Les "règles du jeu" de l'échange d'informations doivent être clairement définies. Le partenariat entre les secteurs public et privé se fait d'égal à égal.

3.4 Appréciation juridique en vue de l'échange de données agrégées

Les autorités et les IF doivent prêter attention aux prescriptions en matière de protection des données lorsqu'ils échangent des informations. Les données personnelles et d'autres données et informations protégées par la loi peuvent uniquement être partagées dans la mesure explicitement prévue par les bases légales applicables. La loi définit clairement les informations devant ou pouvant être transmises et dans quel but. Au-delà de ces limites précises, il n'est pas possible, d'un point de vue juridique, d'échanger des données personnelles ou des données et informations sensibles. Actuellement, les autorités et le secteur privé peuvent uniquement échanger des informations dans la mesure où ils le feraient avec le public, c'est-à-dire que seules des données accessibles au public peuvent être échangées. Le contenu des informations au sens de l'art. 23 OBCBA (et notamment de l'art. 1, al. 1, let. c, en relation avec l'al. 2, let. d et f) peut servir de ligne directrice s'agissant des détails possibles des informations échangeables. Les analyses stratégiques du MROS peuvent ainsi être partagées avec les IF dans la mesure où elles ne permettent pas de faire de déductions sur des données personnelles et pourraient même être publiées. Toutefois, il faut toujours garantir l'égalité de traitement des participants au marché lorsque des informations sont échangées. Le secteur privé

³⁰ Sur le fond, les experts ont proposé au total 83 thématiques pour un possible échange d'informations, dont 70 ont été

considérées comme réalisables techniquement et 19 juridiquement possibles à ce jour.

peut aussi échanger des informations avec le MROS et les autres participants au marché s'il ne s'agit pas de données personnelles et/ou d'informations non accessibles au public³¹. L'appréciation à ce sujet doit rester du ressort des différents IF. Par conséquent, selon les situations, la fourniture de certaines informations peut être possible pour un IF, mais pas pour un autre, car elle permettrait déjà de faire des déductions sur des données personnelles, par exemple en raison de la taille de l'IF. La communication des données doit donc être évaluée au cas par cas. De manière générale, on peut dire que plus les informations sont agrégées, moins l'échange d'informations est problématique. Il est même en principe possible d'échanger des informations techniques et juridiques ne faisant référence à aucune personne.

4 Consultation de la branche et prises de position reçues

Les résultats issus des échanges menés avec les autorités et les experts ont été transmis au début du mois de septembre 2022 aux représentants de la branche pour prise de position. Les associations professionnelles suivantes ont été invitées à prendre position: Forum Organismes d'autorégulation (Forum-OAR), Coordination des banques domestiques (CBD), Association suisse des banquiers (ASB), Association des banques étrangères en Suisse (ABES), Union des Banques Cantonales Suisses (UBCS), Association des banques régionales suisses (ABRS), Association de banques privées suisses (ABPS).

Plusieurs de ces associations ont remis une prise de position. Divers IF³² ont également exprimé leur avis sur le présent rapport:

- L'Association suisse des banquiers (ASB – Swiss-Banking) signale qu'une place financière suisse forte dépend d'une lutte efficace contre le blanchiment d'argent, et donc d'un MROS fort. Elle soutient donc la création d'un PPP en Suisse et souhaite participer activement à l'élaboration d'une stratégie solide. Elle estime toutefois que de nombreuses questions parfois centrales pour la branche restent ouvertes. Pour qu'elles soient acceptées sur le marché et de la plus grande utilité possible pour la place financière, ces questions devraient toutefois être traitées et résolues conjointement.

L'association note que le succès du PPP nécessite donc une collaboration partenariale entre la branche et les autorités déjà au niveau de la phase conceptuelle. SwissBanking soutient l'approche itérative et inclusive proposée par fedpol et le MROS. Pour l'association faitière, il est indispensable que le MROS ait aussi les ressources et les moyens requis à sa disposition et qu'il demande explicitement dans son rapport adressé au Conseil fédéral que le développement de ce dossier prometteur se fasse en collaboration avec la branche.

- L'Union des Banques Cantonales Suisses (UBCS) souligne que le PPP prévu doit se limiter à l'échange d'informations stratégiques dans un premier temps et que l'échange d'informations tactiques doit être examiné en temps utile. Pour elle, il est central que la mise en œuvre d'un PPP n'entraîne pas de gain d'informations unilatéral en faveur des autorités, mais que les IF puissent également en bénéficier. La composition exacte du PPP, surtout du côté des autorités, n'est pas encore définie et doit être réglée au préalable. De plus, l'UBCS approuve les résultats du rapport et insiste sur les notions de "volontaire" et d'"égalité de traitement" comme étant les conditions sine qua non d'un PPP. Seules des données anonymisées fournies par le MROS doivent pouvoir faire l'objet d'un échange au sein du PPP. Dans le cas contraire, les clients ayant un compte auprès de plusieurs IF pourraient être identifiés et l'IF risquerait une peine pour négligence du secret bancaire. Il pourrait être également poursuivi pénalement pour violation de l'art. 37 LBA.
- L'Association de banques privées suisses (ABPS) exprime son scepticisme et est d'avis que les PPP n'auraient eu d'effets concrets que dans les pays où une stratégie tactique ou mixte avait été adoptée. L'échange stratégique préconisé par le rapport n'aurait que peu d'effets et serait donc inefficace. L'ABPS considère donc qu'un PPP sans échange d'informations tactiques est inefficace. De plus, selon elle, il serait utile de mieux comprendre les PPP mixtes mentionnés dans le rapport. Ces approches devraient également être soigneusement examinées au préalable. Certes, les questions concernant la composition d'un PPP (type de banques, prestations proposées, régions linguistiques, etc.), les

³¹ Cf. ch. 4.2 ci-dessus.

³² Ils n'ont pas été directement invités à prendre position, mais ils se sont tout de même exprimés.

"règles du jeu", l'égalité de traitement et les contenus possibles d'un échange ont été exposés dans le rapport, mais ces éléments doivent absolument être précisés et approfondis avant que le rapport ne soit remis au Conseil fédéral. Ces éléments sont sensibles et devraient tout d'abord faire l'objet de discussions avec le secteur privé avant la création formelle d'un PPP. Enfin, l'ABPS note qu'un PPP ne doit pas être mis en place pour "épater la galerie", c'est-à-dire pour satisfaire le GAFI, mais bien pour apporter une contribution à l'ensemble de la place financière suisse. Si des modifications législatives étaient nécessaires pour ce faire, il faudrait alors lancer la procédure correspondante.

- L'Association des banques régionales suisses (ABRS) est favorable à la création d'un PPP. Pour elle, c'est l'occasion de favoriser un échange accessible entre autorités et économie privée, le but étant d'orienter les mesures en fonction des risques et des pratiques dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent. Le recours à une représentation adéquate du secteur bancaire permettrait de mettre les étapes suivantes rapidement en œuvre³³.
- Le Forum-OAR souligne qu'il est important pour la Suisse de disposer qu'un PPP de haute qualité et que le système suisse d'autorégulation est déjà suffisamment perméable. Il ajoute que l'aspect stratégique d'un PPP est majoritairement couvert ou progressé compte tenu des échanges existants à ce jour avec le MROS et d'autres autorités et qu'il manque peu d'éléments pour formaliser un PPP. Le Forum OAR signale enfin qu'il faut garantir une réciprocité dans l'échange d'informations, c'est-à-dire que les acteurs privés doivent recevoir autant d'informations qu'ils en fournissent aux autorités. Un échange bilatéral pourrait en effet intensifier considérablement les efforts en termes de prévention.
- Les autres prises de position reçues approuvent la création d'un PPP et l'approche choisie.

5 Résultat global et appréciation

³³ Dans le cas présent, la clé de répartition qui a fait ses preuves, car reflétant la variété des modèles d'affaires du secteur bancaire, serait adéquate: un représentant des deux

Le secteur ne conteste pas l'utilité et l'efficacité d'un PPP. Au contraire, toutes les associations professionnelles saluent la création d'un PPP. Toutefois, les avis et les stratégies divergent sur la forme et le contenu des informations échangées dans le cadre d'un PPP. Il ressort néanmoins que l'échange d'informations stratégiques est le "plus petit dénominateur commun" entre les associations professionnelles, même si les informations tactiques sont parfois considérées comme plus utiles (malgré les difficultés dont elles s'accompagnent). Les objections émises sur le fait que de nombreux éléments concernant la mise en œuvre ne sont pas encore clairs sont tout à fait compréhensibles. Elles reflètent toutefois la présente approche choisie. En recourant à une approche échelonnée, les autorités avaient pour but, dans un premier temps, de créer les bases pour prendre une décision de principe sur la création d'un PPP. Cet objectif a été atteint. La question de la mise en œuvre interviendra dans un second temps et sera élaborée conjointement avec le secteur privé, comme la branche le demande à l'unanimité. Cette approche garantit la marge de manœuvre nécessaire pour adapter le PPP dès le départ aux besoins du secteur financier et des autorités. Elle offre en outre la flexibilité requise pour adapter un PPP au contexte national et international et aux exigences à court et moyen termes et développer les structures du PPP de manière évolutive. Même si le PPP débute dans un premier temps par le plus petit dénominateur commun, son développement vers une stratégie opérationnelle/tactique n'est pas exclu à long terme. Au contraire, l'inclusion de toutes les parties prenantes crée les bases requises pour ce faire.

6 Conclusion

Dans l'ensemble, les autorités et le secteur financier sont unanimes à penser que la création d'un PPP contribuera considérablement à améliorer le dispositif de défense dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

L'échange d'informations agrégées est considéré comme base commune dans le domaine stratégique. Les "règles du jeu" de l'échange d'informations doivent être clairement définies. Le partenariat entre les secteurs public et privé se fait d'égal à égal.

grandes banques, du groupe Raiffeisen, de l'ABES, de l'Association de Banques Suisses de Gestion (ABG), de l'ABPS, de l'UBCS et de l'ABRS.

fedpol/MROS ont apporté des clarifications, de sorte qu'une décision de principe sur la création d'un PPP peut être prise.