Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

Audition concernant la révision partielle de la circulaire de la FINMA 2017/6 «Transmission directe»

Rapport explicatif

30 septembre 2026

Laupenstrasse 27, 3003 Berne, Tél. +41 (0)31 327 91 00, www.finma.ch

Table des matières

Éléments essentiels **4**

1 Teneur et objectif du projet **5**

2 Actions requises **5**

3 Contextes national et international **6**

4 Commentaires des dispositions **6**

4.1 Remarques préliminaires 6

4.2 Transmission d'informations à des prestataires de service ou des filiales (Cm 5 et 6) 6

4.3 Terminologie et renvois (Cm 11, 12, 15 et 16) 7

4.4 Abandon de la liste des autorités aptes à requérir et/ou octroyer l'assistance administrative (Cm 19 à 29) 7

4.5 Points de repères manifestes concernant le respect des principes de confidentialité et de spécialité (Cm 27) 8

4.6 Avis relatif à la confidentialité et à la spécialité (Cm 29) 9

4.7 Délimitation de l'art. 42*c* al. 1 LFINMA (Cm 32 à 33.3 et 41) 9

4.8 Déclaration obligatoire à la FINMA (Cm 43, 74) 10

4.9 Abandon de la déclaration simultanée obligatoire à la FINMA (Cm 47, 72) 10

4.10 Audit (Cm 82) 10

5 Processus de réglementation **11**

5.1 Consultation préalable 11

5.2 Consultation des unités administratives également intéressées 11

5.3 Consultation publique 11

6 Principes de réglementation **12**

7 Analyse des effets 12

8 Suite de la procédure 12

Éléments essentiels

1. La présente révision partielle répond au besoin d'adapter la circulaire depuis sa dernière révision partielle en 2021. Il s'agit en particulier de procéder aux adaptations nécessaires en raison de la révision de l'art. 42*c* LFINMA. La présente révision partielle apporte également des modifications améliorant la clarté.

2. Un élément central de cette révision est la clarification et la délimitation univoque des al. 1 et 3 (ancien al. 2). Cette adaptation a pour objectif de marquer une distinction plus nette entre les contenus normatifs et la finalité et, partant, de renforcer la sécurité juridique.

3. Avec l'introduction d'une présomption légale générale selon laquelle les conditions de spécialité et de confidentialité sont considérées remplies, la liste actuelle des autorités aptes à requérir et/ou octroyer l'assistance administrative perd sa fonction autonome. Dès lors, si cette liste était maintenue en parallèle, se poserait la question de la signification de l'absence d'une autorité sur cette liste bien que cette autorité bénéficie de la présomption légale. Maintenir une liste parallèle pourrait engendrer des insécurités juridiques. Pour des raisons de cohérence et de sécurité juridique, il convient ainsi de remplacer la liste des autorités aptes à requérir et/ou octroyer l'assistance administrative par la présomption légale générale.

4. La FINMA ouvre une audition du 30 septembre 2026 au 27 novembre 2026 sur le projet d'acte modificateur de la circulaire susmentionnée accompagné du présent rapport explicatif. L'entrée en vigueur de la circulaire révisée est prévue pour le 1er mai 2027.

1 Teneur et objectif du projet

Le 12 septembre 2025, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la modification de la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA; RS *956.1*) et d'autres actes dans le contexte de la coopération internationale. Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur. En tenant compte du délai nécessaire à un référendum facultatif, le projet de loi pourrait entrer en vigueur début 2027. En ce qui concerne les dispositions de l'art. 42*c* LFINMA sur la transmission directe et informelle d'informations non accessibles au public aux autorités et services étrangers par des assujettis, on constate depuis 2016 que les situations justifiant la transmission directe d'informations et les finalités admissibles ne sont pas claires. Les exigences applicables, y compris s'agissant de la finalité, seront donc clarifiées afin de renforcer la sécurité juridique. Par ailleurs, la collaboration internationale directe des assujettis sera adaptée de manière à être aussi cohérente que possible avec les possibilités dont dispose la FINMA dans la cadre de la collaboration entre autorités par voie d'assistance administrative.[1]

Les modifications au niveau de la loi comprennent notamment une précision des règles relatives à la transmission directe d'informations par des assujettis à des autorités et services étrangers (art. 42*c* LFINMA). Cette précision clarifie la délimitation entre les al. 1 et 3 (ancien al. 2) de l'art. 42*c* LFINMA et assouplit dans un nouvel al. 2 les obligations de vérification des assujettis s'agissant du principe de spécialité et de confidentialité au sens de l'art. 42 al. 2 LFINMA.

Les modifications de l'art. 42*c* LFINMA rendent nécessaires des adaptations au niveau de la circulaire de la FINMA 2017/6 «Transmission directe» afin que cette circulaire transpose le droit supérieur. La circulaire codifie la pratique de la FINMA en définissant les conditions auxquelles les assujettis sont autorisés à transmettre des informations non accessibles au public à des autorités et services étrangers ainsi que les circonstances dans lesquelles la transmission d'informations envisagée nécessite une déclaration à la FINMA.

2 Actions requises

Cette deuxième révision partielle de la Circ.-FINMA 17/6 met en œuvre les adaptations nécessaires en raison de la révision de l'art. 42*c* LFINMA (transmission d'informations par des assujettis). Après une

[1] Message du 12 septembre 2025 concernant la modification de la loi sur la surveillance des marchés financiers, FF **2025** 2863, ch. 1.1.

première révision partielle de la circulaire en 2021, cette deuxième révision sert à transposer dans la circulaire les modifications survenues dans la loi dans l'intervalle. Elle apporte également certaines modifications de la circulaire uniquement destinées à améliorer la clarté. Cette nouvelle révision renforcera la sécurité juridique s'agissant de la transmission d'informations par les assujettis, qui a toujours été directe et informelle. Elle comprend également quelques modifications de nature rédactionnelle.

3 Contextes national et international

S'agissant du contexte national et international, il est renvoyé aux explications fournies dans le message du Conseil fédéral concernant la modification de la LFINMA.[2]

4 Commentaires des dispositions

4.1 Remarques préliminaires

Seuls certains points spécifiques de la Circ.-FINMA 17/6 sont adaptés dans le contexte de la modification de la loi. Les modifications visent en particulier à transposer le droit supérieur et à prévenir d'éventuelles contradictions ou imprécisions.

4.2 Transmission d'informations à des prestataires de service ou des filiales (Cm 5 et 6)

Cette adaptation n'est pas réalisée au sens d'une transposition du droit supérieur, mais se fonde sur les résultats de la pratique de surveillance. Dans la pratique, il arrive que des informations doivent être transmises sur la base de l'art. 4^{quinquies} de la loi du 8 novembre 1934 sur les banques (LB; RS *952.0*) par la filiale à sa société mère étrangère, qui transmet à son tour les informations reçues à une autorité étrangère ou un service étranger. Dans de tels cas, la FINMA a régulièrement renvoyé aux Cm 5 et 6 de la Circ.-FINMA 17/6 en attirant l'attention sur le fait que c'est l'art. 42*c* LFINMA (et non l'art. 4^{quinquies} LB) qui s'applique lorsque la société mère n'a pas elle-même un intérêt originaire concernant ces informations (c.-à-d. que les informations sont transmises uniquement dans le but d'être ensuite retransmises à l'autorité étrangère). Cette indication était fournie bien que le Cm 5 ne mentionne pas explicitement la «société mère», mais uniquement la

[2] FF **2025** 2863, ch. 3

«filiale ou succursale». Le Cm 6 utilise quant à lui l'expression «unités du groupe à l'étranger». La révision partielle de la circulaire harmonise le champ d'application matériel. Dans ce contexte, la circulaire utilise désormais le terme «société du groupe» en se référant à l'art. 2bis LB.

4.3 Terminologie et renvois (Cm 11, 12, 15 et 16)

À des fins d'harmonisation et de clarification, et en référence à la teneur de l'art. 42*c* al. 1 LFINMA, le titre du chiffre IV de la Circ.-FINMA 17/6 précise désormais qu'il s'agit de services *étrangers* (cette modification ne concerne que l'allemand).

Un point central de la révision de l'art. 42*c* LFINMA concerne la délimitation entre les al. 1 et 3 (ancien al. 2). L'al. 1 prévoit des transmissions d'informations qui sont utilisées à des fins de surveillance des marchés financiers tandis que l'al. 3 concerne les transmissions d'informations qui ne sont pas utilisées à des fins de surveillance des marchés financiers. Pour prévenir toute incertitude relative à cette délimitation, le Cm 11 définit plus précisément la «surveillance des marchés financiers» en référence au texte du message[3], sachant que l'énumération reste non exhaustive.

Aux Cm 12 et 15, les formulations «pour l'exécution des lois sur les marchés financiers» et «droit des marchés financiers» sont remplacées par «à des fins de surveillance des marchés financiers» (pour reprendre la terminologie de l'art. 42*c* al. 1 LFINMA) et «droit de la surveillance des marchés financiers».

Le Cm 16 renvoie de façon erronée à l'art. 5 LFINMA, erreur que rectifie la présente révision partielle.

4.4 Abandon de la liste des autorités aptes à requérir et/ou octroyer l'assistance administrative (Cm 19 à 29)

À l'origine, le projet du Conseil fédéral prévoyait à son art. 42*c* al. 1 let. a P-LFINMA que des informations non accessibles au public peuvent être transmises à des autorités étrangères de surveillance des marchés financiers «pour autant que l'assujetti puisse considérer que les conditions de l'art. 42 al. 2 sont remplies [confidentialité et spécialité]». Le Parlement a rétabli[4] les conditions objectives de

[3] FF **2025** 2863, ch. 4.1.3

[4] «Un assujetti peut transmettre aux autorités étrangères de surveillance des marchés financiers dont il dépend et à d'autres services étrangers chargés de la surveillance des informations non accessibles au public qui seront utilisées à des fins de surveillance des marchés financiers, pour autant:

a. que les conditions de l'art. 42, al. 2, soient remplies;

b. que les droits des clients et des tiers soient garantis.»

confidentialité et de spécialité à l'art. 42*c* al. 1 let. a revLFINMA conformément à la loi en vigueur et introduit la présomption dans un alinéa séparé (art. 42*c* al. 2 revLFINMA), en précisant que la présomption tombe si la confidentialité et la spécialité ne sont manifestement pas garantis, et qu'il existe une obligation de renseigner les destinataires.[5]

Avec l'introduction d'une présomption légale générale selon laquelle les conditions de spécialité et de confidentialité sont considérées remplies, la liste actuelle des autorités aptes à requérir et/ou octroyer l'assistance administrative perd sa fonction autonome. Dès lors, continuer de tenir cette liste en parallèle soulèverait la question de la signification de l'éventuelle absence d'une autorité sur cette liste bien que cette autorité bénéficie de la présomption légale. Une liste parallèle pourrait engendrer des insécurités juridiques. Pour des raisons de cohérence et de sécurité juridique, il convient ainsi de remplacer la liste des autorités aptes à requérir et/ou octroyer l'assistance administrative par la présomption légale générale.

4.5 Points de repères manifestes concernant le respect des principes de confidentialité et de spécialité (Cm 27)

Désormais, le respect des exigences de confidentialité et de spécialité est une présomption légale. Cependant, si les conditions de l'art. 42 al. 2 LFINMA ne sont manifestement pas garanties, les assujettis peuvent demander des clarifications et prendre des mesures adéquates, ou renoncer à la transmission d'informations. Si de telles mesures ne permettent pas de considérer que les informations seront effectivement traitées de manière confidentielle et utilisées aux seules fins prescrites, il convient de renoncer à la transmission.

Dans les cas décrits ci-après notamment, la confidentialité et la spécialité ne sont manifestement pas garanties.

- **Violations passées du principe de confidentialité ou de spécialité:** Par le passé, l'autorité étrangère concernée ou le service étranger concerné a transmis des informations confidentielles de manière illicite à d'autres autorités ou services ou au public (p. ex. en raison de la publication d'informations confidentielles dans la presse, cf. Circ.-FINMA 17/6, Cm 28) ou il existe des cas documentés dans lesquels cette autorité ou ce service a utilisé les informations à d'autres fins que celles pour lesquelles celles-ci avaient été transmises.

[5] Le texte soumis au vote final a été précédé par une procédure d'élimination des divergences. Voir le Bulletin officiel pour les détails https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=72133.

- **Annonce concrète d'une utilisation incompatible avec la finalité prévue:** Il ressort de la correspondance ou d'une demande de l'autorité étrangère ou du service étranger que l'autorité étrangère ou le service étranger émettant la demande souhaite (également) utiliser les informations pour une autre finalité que celle prévue pour la transmission (p. ex. pour une procédure pénale, ou à des fins fiscales ou politiques).
- **Intention explicite de transmettre des informations à d'autres autorités ou services:** L'autorité ou le service destinataire fait savoir qu'elle ou il entend transmettre les informations reçues à d'autres autorités ou services bien qu'il n'existe aucune garantie suffisante que le principe de spécialité sera respecté.
- **Cyberincidents publics ou confirmés par une autorité:** L'autorité ou le service destinataire a récemment subi un incident de sécurité lors duquel des données de surveillance ou des données personnelles confidentielles ont été divulguées sans autorisation, et il existe des indices qui suggèrent que les défauts y relatifs n'ont pas encore été corrigés (p. ex. il n'existe encore aucune garantie d'une autorité en la matière).
- **Constatations d'un tribunal ou d'une autorité relatives à une violation du principe de spécialité ou de confidentialité:** Un tribunal ou une instance de surveillance indépendante a constaté que l'autorité concernée ou le service concerné a violé des obligations de spécialité ou de confidentialité ou a retransmis des informations confidentielles de manière illicite ou de manière incompatible avec la finalité prévue, et qu'il n'existe aucun indice que les défauts constatés par un tribunal ou une autorité ont été corrigés dans l'intervalle (p. ex. par des garanties y relatives de l'autorité étrangère concernée ou du service étranger concerné).

4.6 Avis relatif à la confidentialité et à la spécialité (Cm 29)

La formulation raccourcie du Cm 29 tient compte de l'adaptation du droit supérieur (cf. commentaire relatif aux Cm 19 à 29). S'agissant de la forme de l'avis (forme écrite), l'approche est technologiquement neutre afin d'améliorer la lisibilité. La suppression de la mention «par courriel ou par fax» ne déploie aucun effet matériel.

4.7 Délimitation de l'art. 42*c* al. 1 LFINMA (Cm 32 à 33.3 et 41)

Le Cm 32 est reformulé afin d'expliciter la délimitation entre l'al. 1 et l'al. 3 (ancien al. 2) de l'art. 42*c*. La pratique existante reste inchangée du point de vue du contenu.

Les Cm 32 à 33.3 ainsi que le Cm 41 deviennent désuets en raison de la clarification entre les différents champs d'application des al. 1 et 3 (ancien al. 2) effectuée au niveau de la loi.

4.8 Déclaration obligatoire à la FINMA (Cm 43, 74)

Comme désormais seules les transmissions d'informations selon l'art. 42*c* al. 1 LFINMA sont soumises à une obligation de déclaration à la FINMA, cela est précisé aux Cm 43 et 74.

4.9 Abandon de la déclaration simultanée obligatoire à la FINMA (Cm 47, 72)

Désormais, lorsque des assujettis transmettent, en vertu de l'art. 42*c* al. 3 (ancien al. 2) LFINMA, des informations qui ne sont pas utilisées pour la surveillance des marchés financiers, ils ne sont plus tenus de faire une déclaration à la FINMA. Cet allègement concernant l'échange d'informations entre les assujettis suisses et les autorités et services étrangers se justifie par le fait que les informations transmises ne sont pas utilisées pour la surveillance des marchés financiers et que la FINMA ne pourra pas réserver la voie de l'assistance administrative en vertu de l'al. 3 (voir également l'al. 4), car il ne s'agit pas d'une forme d'entraide en matière d'information que la FINMA pourrait accorder par voie d'assistance administrative au sens de l'art. 42 LFINMA.[6] Les suppressions en relation avec les déclarations simultanées servent ainsi à aligner la circulaire sur le texte de loi, selon lequel des transmissions en vertu de l'al. 3 ne nécessitent généralement plus de déclaration obligatoire.

4.10 Audit (Cm 82)

Désormais, les prescriptions prudentielles ainsi que l'étendue et la périodicité des audits sont en principe réglées dans l'ordonnance de la FINMA du 31 octobre 2024 sur l'audit prudentiel (RS *956.161.1*) et dans la Circ.-FINMA 25/1 «Activités d'audit» (ordonnance, guides pratiques spécifiques sur la surveillance et modèles spécifiques). Le Cm 82 peut ainsi être abrogé. Du point de vue matériel, l'abrogation du Cm 82 ne modifie pas les prescriptions relatives aux activités d'audit.

[6] FF **2025** 2863, ch. 5.1

5 Processus de réglementation

La FINMA applique un processus de réglementation transparent, prévisible et crédible, qui intègre à un stade précoce les parties impliquées et les milieux intéressés, comme les autorités et éventuellement les milieux scientifiques. Une audition publique est en principe organisée pour les modifications apportées aux ordonnances et aux circulaires. Les parties intéressées font un large usage de la possibilité de prendre position dans le cadre de ces auditions. Le conseil d'administration de la FINMA est l'organe compétent pour évaluer les prises de position et expose à chaque fois dans un rapport (rapport sur les résultats) dans quelle mesure celles-ci sont mises en œuvre. Tous les documents relatifs aux auditions, y compris le rapport sur les résultats, sont publiés[7].

5.1 Consultation préalable

Avant d'ouvrir une audition, la FINMA procède en principe à des consultations préalables des parties concernées et des milieux intéressés. Ce faisant, elle clarifie les faits pertinents et rassemble les informations nécessaires, explique les grandes lignes du projet de réglementation et prend note des appréciations correspondantes. L'échange peut également porter sur les actions requises et les options éventuelles.

Pour l'essentiel, la présente révision partielle de la Circ.-FINMA 17/6 transpose le droit supérieur relatif à la transmission directe. Par conséquent, elle ne déploie aucun effet matériel supplémentaire par rapport aux modifications au niveau de la loi. Compte tenu de la portée limitée de cette révision partielle, la FINMA a renoncé à mener une consultation préalable.

5.2 Consultation des unités administratives également intéressées

Du 21 juillet 2026 au 11 août 2026, la FINMA a consulté les unités administratives également intéressées.

5.3 Consultation publique

Les présentes règles n'ont pas une grande portée au sens de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (RS *172.061*). La FINMA procède

[7] Les documents relatifs aux auditions concernant les révisions d'ordonnances et de circulaires de la FINMA sont publiés sur le site Internet de la FINMA (www.finma.ch > Documentation > Auditions et évaluations).

donc à une audition conformément à l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance du 13 décembre 2019 relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers (RS *956.11*). La durée de l'audition est de deux mois.

6 Principes de réglementation[8]

Les variantes dans la définition de la réglementation au niveau de la FINMA sont très restreintes et se limitent essentiellement aux adaptations nécessaires pour reprendre le droit supérieur dans la circulaire. À cet égard, la FINMA a privilégié les solutions qui respectent le mieux au principe de proportionnalité. Elle a tenu compte des effets sur la pérennité et la compétitivité internationale de la place financière suisse, dès lors que cela semblait pertinent. La réglementation adoptée est neutre sur les plans de la concurrence et de la technologie.

7 Analyse des effets[9]

S'agissant des conséquences des dispositions révisées de la LFINMA, il est renvoyé en premier lieu aux conséquences figurant dans le message du Conseil fédéral concernant la modification de la LFINMA.[10] Les adaptations au niveau de la Circ.-FINMA 17/6 ne devraient pas avoir d'autres conséquences que celles mentionnées dans le message.

8 Suite de la procédure

À l'issue de l'audition publique, le conseil d'administration de la FINMA analysera et évaluera les prises de position reçues et exposera dans le cadre d'un rapport sur les résultats la mesure dans laquelle celles-ci ont pu être mises en œuvre.

L'entrée en vigueur de la Circ.-FINMA 17/6 révisée est prévue pour le 1er mai 2027.

[8] Conformément à l'art. 6 de l'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers

[9] Conformément à l'art. 7 de l'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers

[10] FF **2025** 2863, ch. 6