

Conférence de presse de la Commission fédérale des banques du 27 avril 1999

Jean-Pierre Ghelfi
Vice-président de la Commission fédérale des banques

Liquidation d'intermédiaires financiers

Cercle des institutions surveillées

Dans le domaine de l'intermédiation financière, l'activité de la Commission des banques consiste à surveiller le vaste ensemble des banques, des négociants en valeurs mobilières et des fonds de placement. C'est en règle générale le fait de recevoir en nom propre des fonds du public qui provoque l'assujettissement. La destination des fonds permet de distinguer le banquier du négociant et de la direction d'un fonds de placement:

- Le **banquier** destine les fonds à une activité de financement pour son propre compte. Il octroie en règle générale des crédits et se rémunère sur la différence de taux d'intérêt.
- Le **négociant** effectue le commerce de valeurs mobilières, titres et produits dérivés, pour le compte de ses clients. Il tient à cet effet des comptes pour ceux-ci.
- La **direction d'un fonds** de placement, enfin, gère un placement collectif sur lequel chacun des investisseurs a un droit proportionnel.

Tous les intermédiaires financiers dont le siège statutaire est en Suisse sont soumis à la législation suisse, même lorsqu'ils exercent leur activité à partir de l'étranger auprès d'une clientèle étrangère. La législation suisse s'applique également aux sociétés incorporées à l'étranger qui exercent leur activité à partir d'un pied-à-terre situé en Suisse. Seules les activités exercées à partir d'une adresse à l'étranger par des sociétés domiciliées à l'étranger ne sont pas soumises à cette législation. Ces services financiers transfrontières peuvent par conséquent être offerts même à une clientèle suisse.

La Commission des banques autorise et surveille les intermédiaires financiers qui exercent une des activités évoquées précédemment. Elle n'a par contre aucune autorité sur les intermédiaires financiers dont l'activité ne tombe pas dans le champ d'application de la loi sur les banques, de la loi sur les bourses et de la loi sur les fonds de placement:

- Les **gérants de fortune** classiques qui ne détiennent pas de comptes pour leurs clients ne sont ainsi pas soumis à la surveillance de la Commission des banques.
- Il en va de même des purs intermédiaires entre clients et négociants suisses ou étrangers, ceux qu'on appelle communément "**introducing brokers**". Gérants de fortune et "introducing brokers" ont ceci de commun qu'ils proposent la même gestion de fonds à leurs clients que les négociants en valeurs mobilières. A la différence de ces derniers, ils invitent leurs clients à ouvrir un compte auprès d'une banque ou d'un broker sur lequel ils se font ensuite octroyer un pouvoir de gestion.
- Enfin, les **négociants en devises** ne sont pas non plus soumis à l'autorité de la Commission des banques bien qu'ils acceptent des fonds en leur nom propre et tiennent des comptes pour leurs clients. Leur statut change cependant lorsqu'ils proposent des produits dérivés standardisés à leur clientèle et ils sont alors tenus de requérir une autorisation de la Commission des banques.

Activités illicites

La Commission des banques est compétente lorsqu'elle constate qu'un intermédiaire financier à qui elle n'a pas conféré d'autorisation exerce une activité qui aurait besoin d'une telle autorisation. La Commission des banques intervient ainsi lorsqu'un négociant en valeurs mobilières est actif **sans autorisation** même si celui-ci traite par ailleurs ses clients de manière conforme aux us et coutumes et aux règlements applicables à la branche.

En revanche, la Commission des banques ne peut procéder de la même manière lorsque l'activité s'exerce hors du champ d'application des lois citées plus haut, même lorsque cette activité est hautement sujette à caution, voire **pénalement répréhensible**. Si elle constate après enquête qu'une activité n'est pas assujettie, la Commission des banques ne peut la faire cesser ni mettre en liquidation la société. La Commission des banques ne pourrait ainsi intervenir à l'encontre d'un négociant en devises qui détournerait les fonds de ses clients pour son propre usage.

Seules les **autorités pénales** sont compétentes dans un tel cas. Lorsqu'elle constate que des actes pénalement répréhensibles ont été commis, la Commission des banques alerte ainsi les autorités pénales. Dans la mesure de ses moyens, la Commission des banques collabore en outre avec ces autorités. Elle met ainsi notamment ses informations et ses dossiers à la disposition des autorités qui les demandent.

Structure spéciale au sein de la CFB

Dans les limites de sa compétence, la Commission des banques entend contribuer à assainir la place financière suisse et faire usage de toutes les facultés que lui attribuent les lois dont elle assure l'application. Cette volonté et les interventions qui en découlent demandent cependant une grande énergie. Des **moyens importants** ont été dévolus à cette tâche au cours de l'année 1998 puisqu'elle monopolise près du tiers des forces du service juridique du secrétariat.

Pour faire face à l'augmentation des sociétés examinées, la Commission des banques a en effet créé une structure spéciale au sein de son secrétariat. Une collaboratrice du service juridique a ainsi été chargée de la **coordination** de toutes les procédures. Sous sa direction, huit collaborateurs et collaboratrices du service juridique enquêtent sur les nombreux instituts qui sont susceptibles d'exercer des activités bancaires ou de négociant en valeurs mobilières sans autorisation. Le travail fourni par cette équipe correspond à environ quatre postes à plein temps.

Déroulement de la procédure

La Commission des banques intervient au **cas par cas**. Elle n'a pas les moyens d'effectuer des contrôles systématiques. Elle ne contrôle donc pas de manière régulière les sociétés nouvellement inscrites au registre du commerce. Elle n'épluche pas non plus de manière systématique les annonces publicitaires qui paraissent dans les médias ou sur internet. C'est donc principalement par le biais de plaintes ou de demandes de renseignements provenant d'investisseurs lésés ou potentiels ainsi que d'autorités suisses et étrangères que la Commission des banques est informée de l'existence et de l'activité des intermédiaires financiers. Lorsque cette activité est susceptible de tomber dans le champ d'application des lois précitées, une procédure est ouverte.

Dans la grande majorité des cas, le premier pas d'une telle procédure consiste à contacter la société en cause afin de lui demander des informations détaillées sur son ac-

tivité au moyen d'un **questionnaire type**. La réponse à ce questionnaire permet généralement de déterminer si une activité entre ou n'entre pas dans la compétence de la Commission des banques. Si nécessaire, des questions complémentaires sont encore posées. La Commission des banques dispose de la possibilité d'envoyer des **enquêteurs auprès des sociétés** examinées, soit en nommant un observateur soit en y déléguant l'un de ses collaborateurs. Elle ne recourt cependant que rarement à ces moyens, mais n'a pas d'hésitation lorsque la suspicion d'une activité sujette à autorisation est forte et que la collaboration de la société en cause fait défaut.

Si l'établissement examiné exerce une activité assujettie et qu'il remplit par ailleurs les conditions d'une autorisation, il lui est loisible de requérir cette autorisation. Si les conditions d'autorisation ne sont pas remplies ou que l'établissement ne souhaite pas acquérir le statut d'institut soumis à la surveillance de la Commission des banques, il est invité à **cesser son activité**. Dans de nombreux cas, les sociétés concernées se rendent spontanément à cette invitation et collaborent ensuite étroitement avec la Commission des banques pour mettre fin à leurs activités illégales dans les meilleurs délais. Ce n'est qu'en cas de contestation de la qualification juridique de l'activité ou de refus d'y mettre fin que la Commission des banques doit rendre une décision par laquelle elle met en liquidation la société concernée.

Les moyens dont dispose la Commission des banques sont à la fois limités et importants. Ils sont limités parce que l'intervention directe sur place, bien que théoriquement possible, n'est utilisée qu'avec parcimonie dès lors qu'elle demande des moyens en personnel et en temps trop importants au vu des ressources disponibles. Ils sont néanmoins importants parce que la Commission des banques peut, si nécessaire, mettre fin à l'activité et à l'existence d'une société travaillant sans autorisation. Cette faculté ne peut cependant être utilisée que dans la mesure où elle est proportionnée, c'est-à-dire qu'aucune autre intervention moins drastique ne saurait donner les résultats souhaités.

Chiffres et typologie des interventions

En 1998, la Commission des banques a examiné l'activité de plus de **deux cents sociétés**, près de vingt procédures étant menées à terme chaque mois. A titre exceptionnel, elle a en outre examiné l'activité de près de deux cents sociétés inscrites auprès des autorités fiscales en qualité de négociants au sens de la loi sur le droit de timbre afin de contrôler si elles exerçaient une activité de négociant au sens de la loi sur les bourses.

Au cours de l'année 1998, **seize** procédures se sont terminées par des **liquidations**. Dans trois cas, ces liquidations étaient fondées sur la seule loi sur les banques. Dans trois autres cas, la liquidation portait sur des activités assujetties tant à la loi sur les banques qu'à la loi sur les bourses et dans les dix cas restants, seule la loi sur les bourses était concernée. Dans ces derniers cas, quatre procédures portaient sur des sociétés qui exerçaient déjà l'activité de négociant en valeurs mobilières avant l'entrée en vigueur de la loi. Bien que le délai transitoire leur permettait en principe de poursuivre cette activité jusqu'au 1^{er} février 1999, elles ont néanmoins été mises en liquidation en raison de la manière hautement contestable dont cette activité était exercée. Les six autres cas concernaient des sociétés qui n'avaient commencé leur activité qu'après l'entrée en vigueur de la loi et qui agissaient donc en tout illégalité.

Un tiers des liquidations prononcées concernaient des sociétés incorporées en Suisse mais actives exclusivement depuis l'étranger auprès d'un public cible étranger. Un autre tiers des liquidations prononcées en 1998 portaient sur des sociétés "boîte aux lettres" étrangères qui exerçaient une activité à partir de la Suisse sous couvert d'un siège légal étranger. Le dernier tiers des liquidations enfin portait sur des sociétés de droit suisse actives à partir de la Suisse auprès d'une clientèle tant suisse qu'étrangère. Si la Suisse peut ainsi dans une certaine mesure servir de havre "offshore" à quelques intermédiaires financiers, elle attire également de nombreuses sociétés domiciliées dans des centres "offshore" étrangers qui souhaitent profiter de la renommée de la place financière suisse.

Conclusions

- Il convient de constater l'influence de l'entrée en vigueur de la **loi sur les bourses** sur l'activité de la Commission des banques en ce qui concerne les intermédiaires financiers puisque les liquidations prononcées ont triplé.
- Le **champ d'intervention** de la Commission des banques s'est élargi. A partir du moment où un intermédiaire financier accepte des fonds provenant d'investisseurs, il doit s'attendre à une enquête de la Commission des banques destinée à déterminer son assujettissement. Dans un tel cas, la probabilité est en effet grande que l'activité exercée ne puisse l'être que moyennant une autorisation. Mais même si tel n'est pas le cas et que cette activité se déroule dans une des niches encore vierges de toute surveillance, l'attention de la Commission des banques aura été éveillée et il faut espérer que la société veillera attentivement à ne pas franchir la frontière séparant l'activité assujettie de celle qui ne l'est pas.

- Le **droit pénal** n'est guère efficace à titre préventif. Il n'intervient en règle générale que lorsque le mal est déjà fait et que les clients concernés ont déjà perdu leur investissement.
- D'aucuns s'interrogent sur l'opportunité d'**assujettir d'autres domaines** de l'activité financière à une surveillance. La Commission des banques relève à cet égard les points suivants:
 - ◇ Le repérage et les enquêtes sur les intermédiaires financiers demandent beaucoup de temps et un personnel important.
 - ◇ Un lien étroit entre l'offre réglementaire et les moyens prévus pour son application doit être maintenu. Plus on augmente la densité réglementaire plus il faut prévoir de moyens d'exécution. Une réglementation qui ne pourrait être appliquée faute de moyens ne sert en effet à rien.
 - ◇ Une pseudo-réglementation qui viserait par exemple à inviter tous les intermédiaires financiers à se faire enregistrer auprès d'une autorité de contrôle mais sans donner à celle-ci des pouvoirs de surveillance, serait également inefficace. Elle créerait en outre un faux sentiment de sécurité et éveillerait de faux espoirs auprès du grand public.
 - ◇ Introduire une réglementation accrue sans la doter des moyens d'exécution adéquats pourrait également engager la responsabilité de l'Etat.
 - ◇ Dans ces conditions, il vaut mieux renoncer à assujettir certaines activités financières et informer le public de cette absence de surveillance. C'en est en tous cas la voie privilégiée en l'état par la Commission des banques.