

Eidgenössische Bankenkommission
Commission fédérale des banques
Commissione federale delle banche
Cumissiun federala da las bancas

Jahresbericht Rapport de gestion

1998

Herausgeber Eidg. Bankenkommission
 Editeur Commission fédérale des banques

Marktgasse 37, Postfach, 3001 Bern
 Marktgasse 37, case postale, 3001 Berne

Telefon 031 322 69 11
 Téléphone 031 322 69 11

E-Mail Info@ebk.admin.ch

Telefax 031 322 69 26
 Téléfax 031 322 69 26

Vertrieb BBL/Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale
 Diffusion OFCL/Office central fédéral des imprimés et du matériel

3003 Bern / 3003 Berne

Telefon 031 325 50 50
 Téléphone 031 325 50 50

E-Mail edms@bbl.admin.ch

Telefax 031 325 50 58
 Téléfax 031 325 50 58

Internet www.admin.ch/edms

Bestellnummer 607.029
 Numéro 607.029 3.99 5000 3444
 de commande

Anlagefonds-Verzeichnis Als Ergänzung zum vorliegenden Jahresbericht kann das detaillierte Verzeichnis der Anlagefonds und der Vertriebsträger (Bestellnummer 607.201) bei der Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern, bestellt werden.

Liste des fonds En complément au présent rapport de gestion, la liste détaillée des fonds de placement et des distributeurs peut être commandée, sous numéro 607.201, auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne.



| Sommaire | Page |
|--|------|
| Version allemande | 4 |
| Statistique en allemand | 112 |
| Liste des institutions de révision reconnues | 121 |
| Version française | 124 |
| Statistique en français | 237 |

| Inhaltsübersicht | Seite |
|--|-------|
| Deutsche Fassung | 4 |
| Deutscher Statistikeil | 112 |
| Verzeichnis anerkannter Revisionsstellen | 121 |
| Französische Fassung | 124 |
| Französischer Statistikeil | 237 |

Table des matières

124

Table des matières

| | |
|---|-----|
| Table des matières | 124 |
| Abréviations | 131 |
| Commission fédérale des banques | 132 |
| Avant-propos | 133 |
| I. Thèmes principaux | 134 |
| 1. Turbulences sur les marchés financiers | 134 |
| 2. Avoirs en déshérence auprès de banques suisses / ICEP..... | 135 |
| 3. Insuffisances dans le contrôle des risques | 138 |
| 3.1 Généralités | 138 |
| 3.2 Pertes GEDE | 139 |
| 3.3 Pertes LTCM | 140 |
| 3.4 Enseignements..... | 141 |
| 4. Actions à l'encontre d'intermédiaires financiers exerçant des activités illicites | 142 |
| 5. EUREX | 145 |
| 6. Surveillance des conglomérats financiers..... | 147 |
| II. Banques | 149 |
| I. Bases légales | 149 |
| 1.1 Loi sur les banques | 149 |
| 1.1.1 Statut des banques cantonales | 149 |
| 1.1.2 Inspections sur place / Surveillance bancaire transfrontalière | 150 |
| 1.1.3 Liquidation et assainissement en matière bancaire / Protection des déposants | 151 |
| 1.2 Ordonnance sur les banques | 152 |
| 1.2.1 Echange de données BNS/CFB | 152 |
| 1.2.2 Révision des prescriptions sur la liquidité (art. 15 à 20 OB) | 153 |

| | |
|---|-----|
| 2. Circulaires | 154 |
| 2.1 Blanchiment de capitaux et argent de la corruption (Circulaire-CFB 98/1) ... | 154 |
| 2.2 Créances interbancaires à court terme (Circulaire CFB 98/4)..... | 156 |
| 2.3 Rapport de révision; forme et contenu (Circulaire CFB 96/3)..... | 157 |
| 2.4 Outsourcing..... | 158 |
| 2.5 Risques de taux d'intérêt | 159 |
| | |
| 3. Pratique de l'autorité de surveillance | 160 |
| 3.1 Retrait d'autorisation | 160 |
| 3.2 Garantie d'une activité irréprochable | 161 |
| 3.2.1 Déficiences au niveau du contrôle des risques | 161 |
| 3.2.2 Fonds provenant de la corruption | 161 |
| 3.2.3 Faux dans les titres | 162 |
| 3.2.4 Complicité de blanchiment d'argent | 162 |
| 3.3 Banques en mains étrangères | 163 |
| 3.3.1 OMC / GATS | 163 |
| 3.3.2 Contrôle de l'activité d'une représentation d'une banque étrangère ... | 164 |
| 3.4 Fonds propres, répartition des risques et liquidité | 164 |
| 3.4.1 Provisions pour coûts de restructuration (UBS et SBS) | 164 |
| 3.4.2 Examen des modèles selon les nouvelles dispositions sur les fonds propres pour les risques de marché | 165 |
| 3.4.3 Titrisation d'actifs et autres formes de transferts du risque de crédit ... | 166 |
| 3.4.4 Traitement des opérations de mise en pension pour la liquidité | 167 |
| 3.5 Etablissement des comptes | 168 |
| 3.5.1 Questions d'interprétation | 168 |
| 3.5.2 Publication des actionnaires indirects dans le rapport de gestion | 168 |
| 3.5.3 Mise en application des réserves pour fluctuations de risques de crédit | 169 |
| 3.6 Révision | 170 |
| 3.6.1 Etendue de la révision..... | 170 |
| 3.6.2 Problématique An 2000 en matière informatique | 171 |
| 3.6.3 Fusions de sociétés de révision | 172 |
| 3.6.4 Devoir d'information d'une société de révision | 173 |
| 3.7 Surveillance consolidée des groupes atypiques | 173 |
| 3.8 Diverses catégories de banques | 174 |
| 3.8.1 Grandes banques..... | 174 |
| 3.8.1.1 Renforcement de la surveillance des grandes banques | 174 |
| 3.8.1.2 CS Group | 174 |
| 3.8.1.3 Groupe UBS | 175 |
| 3.8.2 Banques cantonales..... | 176 |

| | |
|---|------------|
| 3.9 Divers | 176 |
| 3.9.1 Ordres donnés directement au broker par le client d'une banque | 176 |
| 3.9.2 Monnaie électronique / E-Money | 176 |
| III. Fonds de placement | 179 |
| 1. Bases légales | 179 |
| 2. Circulaire sur les agences de notation reconnues (Circ.-CFB 98/3) | 179 |
| 3. Pratique de l'autorité de surveillance | 180 |
| 3.1 Distribution de parts de fonds de placement par des agents | 180 |
| 3.2 Euro | 180 |
| 3.3 Cloning des fonds de placement | 182 |
| 3.4 Assurances-vie liées à un fonds de placement | 183 |
| 3.5 Classes de parts / Commissions | 184 |
| 3.6 Regroupement de fonds de placement | 184 |
| 3.7 Traitement des dommages | 185 |
| 3.8 Traitement particulier des investisseurs institutionnels | 187 |
| 3.9 Liste des pays reconnus | 189 |
| IV. Bourses et commerce des valeurs mobilières | 190 |
| 1. Bases légales | 190 |
| 1.1 Entrée en vigueur de la deuxième partie de la législation boursière | 190 |
| 1.2 Inspections sur place auprès des bourses et des négociants en valeurs mobilières | 190 |
| 1.3 Révision de l'ordonnance de la Commission des offres publiques d'acquisition | 190 |
| 2. Circulaire; commentaires du terme de négociant en valeurs mobilières (Circ.-CFB 98/2) | 190 |
| 3. Surveillance des bourses | 191 |
| 3.1 Procédure d'autorisation des bourses suisses | 191 |
| 3.1.1 Autorisation de la Bourse suisse et de la Soffex | 191 |
| 3.1.2 Small- & Venture Capital Exchange | 192 |
| 3.2 Procédure d'autorisation des bourses étrangères | 192 |

| | |
|--|------------|
| 3.3 Procédure d'autorisation des organisations analogues aux bourses | 193 |
| 3.3.1 ISMA International Securities Market Association | 193 |
| 3.3.2 Autres procédures | 194 |
| 3.4 Eurex | 194 |
| 3.5 Règlements de la Bourse suisse | 195 |
| 3.6 Procédures d'investigation | 195 |
| 3.6.1 Collaboration avec l'organe interne de surveillance de la Bourse suisse | 195 |
| 3.6.2 Snake Trading | 196 |
| 3.6.3 Autres enquêtes | 197 |
| 4. Surveillance des négociants | 197 |
| 4.1 Etat de la procédure d'autorisation | 197 |
| 4.2 Autorisation de négociants étrangers auprès de la Bourse suisse et auprès de SOFFEX resp. d'EUREX | 198 |
| 4.3 Autorisation en bloc pour les membres allemands d'EUREX | 198 |
| 4.4 Tenue du journal / Obligation de déclarer | 199 |
| 4.4.1 Règles de conduite, tenue du journal et obligation de déclarer des bureaux de représentation | 199 |
| 4.4.2 Outsourcing | 200 |
| 4.5 Réciprocité (art. 37 LBVM) | 200 |
| 5. Publicité des participations | 201 |
| 5.1 Instance pour la publicité des participations de la Bourse suisse | 201 |
| 5.2 Procédure relative aux émissions d'actions initiales | 201 |
| 6. Offres publiques d'acquisition | 202 |
| 6.1 Pratique de la Commission des offres publiques d'acquisition | 202 |
| 6.1.1 Recommandations | 202 |
| 6.1.2 Communications / Circulaires | 202 |
| 6.2 Pratique de la Chambre des offres publiques d'acquisition de la CFB | 202 |
| 6.2.1 Décision concernant les «Visions» | 202 |
| 6.2.2 Décision concernant la Société Générale de Surveillance | 203 |
| 6.3 Collaboration CFB – COPA | 204 |
| 6.4 Commission des offres publiques d'acquisition | 204 |
| V. Lettres de gage | 205 |
| VI. Autorités, associations, relations internationales | 206 |
| I. Autorités | 206 |
| 1.1 Autorités fédérales | 206 |
| 1.1.1 Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats ... | 206 |

| | |
|--|------------|
| 1.1.2 Office fédéral des assurances privées | 206 |
| 1.1.3 Commission de la concurrence | 207 |
| 1.2 Conseil d'Etat du canton de Zoug | 206 |
| 1.3 Banque nationale suisse | 208 |
| 2. Associations | 208 |
| 2.1 Association suisse des banquiers (ASB) | 208 |
| 2.2 Swiss Funds Association (SFA) | 209 |
| 2.3 Chambre fiduciaire | 209 |
| 3. Organisations internationales | 210 |
| 3.1 Banques | 210 |
| 3.1.1 Comité de Bâle sur le contrôle bancaire | 210 |
| 3.1.1.1 Aperçu des principaux travaux | 210 |
| 3.1.1.2 Avenir de la réglementation sur les fonds propres | 211 |
| 3.1.1.3 Gestion et contrôle des risques | 214 |
| 3.1.1.4 Risques de crédits | 215 |
| 3.1.1.5 Echange d'informations entre autorités de surveillance | 215 |
| 3.1.1.6 Contrôle interne | 216 |
| 3.1.1.7 Principes fondamentaux; mise en application en Suisse | 216 |
| 3.1.1.8 Problématique An 2000 en matière informatique | 217 |
| 3.1.2 International Conference of Banking Supervisors 1998 | 217 |
| 3.1.3 Union européenne; surveillance des banques sur base consolidée | 218 |
| 3.1.4 Contacts avec des autorités de surveillance étrangères | 219 |
| 3.1.4.1 Rencontre Quadripartite | 219 |
| 3.1.4.2 Autres contacts | 219 |
| 3.2 Bourses et commerce des valeurs mobilières | 220 |
| 3.2.1 Conférence annuelle de IOSCO | 220 |
| 3.2.2 Aperçu des principaux travaux de IOSCO | 221 |
| 3.2.2.1 Principes relatifs à la surveillance et à la réglementation des marchés (Core Principles) | 221 |
| 3.2.2.2 Normes d'information internationales, comptabilité et audit ... | 222 |
| 3.2.2.3 Internet | 223 |
| 3.2.2.4 Problématique An 2000 en matière informatique | 224 |
| 3.2.2.5 Joint Forum | 224 |
| 3.2.3 Groupes de travail du Comité technique | 224 |
| 3.2.3.1 Groupe de travail no 2: Marchés secondaires | 224 |
| 3.2.3.2 Groupe de travail no 3: Réglementation des intermédiaires financiers | 225 |
| 3.2.3.3 Groupe de travail no 4: Coopération internationale | 226 |
| 3.2.3.4 Groupe de travail no 5: Fonds de placement | 226 |

| | |
|---|----------------|
| 3.2.4 Futures and Options Markets Regulators' Meeting | 226 |
| 3.3 Fonds de placement | 227 |
| 3.3.1 Enlarged Contact Group on the Supervision of Collective Investment Funds | 227 |
| 3.3.2 IOSCO | 227 |
| 3.4 «Joint Forum» relatif à la surveillance des conglomérats financiers | 227 |
| 4. Entraide administrative internationale | 228 |
| 4.1 Principes | 228 |
| 4.2 Echange de lettres avec des autorités étrangères de surveillance | 230 |
| VII. Commission des banques et Secrétariat | 231 |
| 1. Commission des banques | 231 |
| 2. Secrétariat | 231 |
| 3. Indépendance administrative accrue | 232 |
| 4. Comptes annuels | 233 |
| 5. Organigramme 1998 | 235 |
| 6. Organigramme 1999 | 236 |
| VIII. Statistiques | 237 |
| I. Banques | 237 |
| 1.1 Affaires traitées | 237 |
| 1.1.1 Décisions | 237 |
| 1.1.2 Recommandations | 237 |
| 1.2 Banques et institutions de révision assujetties à la loi | 237 |
| 1.2.1 Etat à fin 1998 | 237 |
| 1.2.2 Autorisations délivrées | 238 |
| 1.2.2.1 Banques organisées selon le droit suisse | 238 |
| 1.2.2.2 Succursales et agences de banques étrangères | 238 |
| 1.2.2.3 Représentations | 238 |
| 1.2.2.4 Société de révision | 238 |

| | |
|----------|---|
| ATF | Arrêts du Tribunal fédéral suisse |
| CFB | Commission fédérale des banques |
| CP | Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0) |
| FF | Feuille fédérale |
| LB | Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934 (Loi sur les banques, RS 952.0) |
| LBVM | Loi fédérale sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières du 24 mars 1995 (Loi sur les bourses, RS 954.1) |
| LFP | Loi fédérale sur les fonds de placement du 18 mars 1994 (RS 951.31) |
| LLG | Loi sur l'émission de lettres de gage du 25 juin 1930 (RS 211.423.4) |
| OB | Ordonnance sur les banques et les caisses d'épargne du 17 mai 1972 (Ordonnance sur les banques, RS 952.02) |
| OBE | Ordonnance concernant les banques étrangères en Suisse du 21 octobre 1996 (Ordonnance sur les banques étrangères, RS 952.111) |
| OBVM | Ordonnance sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières du 2 décembre 1996 (Ordonnance sur les bourses, RS 954.11) |
| OBVM-CFB | Ordonnance de la Commission fédérale des banques sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières du 25 juin 1997 (Ordonnance sur les bourses de la CFB, RS 954.193) |
| Oém-CFB | Ordonnance réglant la perception de taxes et d'émoluments par la Commission fédérale des banques du 2 décembre 1996 (RS 611.014) |
| OFP | Ordonnance sur les fonds de placement du 19 octobre 1994 (RS 951.311) |
| OFP-CFB | Ordonnance de la Commission fédérale des banques sur les fonds de placement du 27 octobre 1994 (RS 951.311.1) |
| OJ | Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (Organisation judiciaire, RS 173.110) |
| PA | Loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (RS 172.021) |
| R-CFB | Règlement de la Commission fédérale des banques du 20 novembre 1997 (RS 952.721) |
| RO | Recueil officiel des lois fédérales |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral |

Commission fédérale des banques

132

Commission fédérale
des banques

Président

Kurt Hauri, docteur en droit

Vice-président

Jean-Pierre Ghelfi

Membres

Rajna Gibson, professeur, docteur en sciences économiques et sociales

Pierre Lardy, docteur en droit

Christian Meier-Schatz, professeur, docteur en droit

Peter Nobel, professeur, docteur en sciences politiques

Heidi Pfister-Ineichen, docteur en droit

Chambre des offres publiques d'acquisition de la commission des banques

Kurt Hauri, docteur en droit

Pierre Lardy, docteur en droit

Peter Nobel, professeur, docteur en sciences politiques

Secrétariat

Daniel Zuberbühler, avocat, directeur

Autorisations/Fonds de placement: Romain Marti, directeur suppléant

Banques/Négociants en valeurs mobilières (auparavant service de surveillance): Kurt Bucher, sous-directeur

Grandes banques (auparavant service de surveillance des grandes banques): Andreas Bühlmann, docteur en sciences économiques et sociales, sous-directeur

Bourses/Marchés (auparavant service des bourses et commerce des valeurs mobilières):

Franz Stirnimann, sous-directeur

Service juridique: Urs Zulauf, docteur en droit, sous-directeur

Controlling/Logistique (auparavant services centraux): Max Nydegger, adjoint

Adresse

Marktgasse 37, Case postale, 3001 Berne, Téléphone 031 322 69 11

Téléfax 031 322 69 26, E-Mail «Info@ebk.admin.ch»

La Commission des banques surveille six domaines du secteur financier. Sa tâche consiste à exercer de manière indépendante la surveillance des banques (art. 23 al. 1 LB), des fonds de placement (art. 56 al. 1 LFP en relation avec l'art. 23 al. 1 LB), des lettres de gage (art. 39 LLG), des bourses (négociants en valeurs mobilières y compris), de la publicité des participations importantes et des offres publiques d'acquisition (art. 34 LBVM en relation avec l'art. 23 al. 1 LB). La surveillance des offres publiques d'acquisition est exercée en collaboration avec la Commission des offres publiques d'acquisition. La Commission des banques est tenue de présenter au moins une fois par année au Conseil fédéral un rapport sur son activité de surveillance (art. 23 al. 3 LB). En présentant son rapport de gestion 1998, elle se conforme à son obligation légale.

Le rapport de gestion porte notamment sur les principales questions de surveillance traitées en 1998 ainsi que sur la politique et la pratique suivies par la Commission des banques. Il contient en outre la liste des institutions de révision reconnues pour la révision des banques, des fonds de placement et des négociants en valeurs mobilières. Le rapport de gestion ne comporte en revanche pas de données statistiques détaillées sur le développement et l'état actuel du système bancaire suisse. A ce sujet, on se référera à la publication de la Banque nationale suisse intitulée «Les banques suisses en 1998», qui paraîtra en été 1999. En sus du commentaire des données statistiques, cet ouvrage contient une liste des banques assujetties à la loi. La «Liste des fonds de placement 1998» fournit l'état des fonds de placement suisses et des fonds de placement étrangers autorisés à être distribués en Suisse ainsi que la liste des distributeurs. Cette liste, ainsi que le présent rapport de gestion, peuvent être obtenus auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel à Berne.

Pour la première fois, le rapport de gestion de la Commission des banques est divisé en une partie contenant les différents textes et en une partie statistique. La division optique entre la partie allemande et la partie française est effectuée comme jusqu'à présent au moyen de la liste des institutions de révision reconnues imprimée sur papier vert.

En plus de son rapport de gestion, la Commission des banques publie dans le «Bulletin» ses décisions les plus importantes ainsi que les commentaires des nouvelles dispositions légales (en 1998, les Bulletins CFB 34–36).

A partir de cette année, la Commission des banques assure une information rapide des personnes assujetties, des sociétés de révision ainsi que des associations au moyen d'un nouvel instrument intitulé «Communications de la CFB».

I. Turbulences sur les marchés financiers

Les marchés financiers asiatiques ont subi une importante crise au cours des mois d'hiver 1997/98. Dans un premier temps, la situation a semblé vouloir se stabiliser quelque peu en mars et en avril 1998. Mais les troubles politiques en Indonésie ont à nouveau réduit à néant en mai 1998 les espoirs de surmonter la crise à court terme.

L'attention de la Commission des banques a particulièrement porté sur le Japon en raison de son importance économique. La plupart des grandes banques japonaises ont essuyé des pertes considérables au cours de l'année comptable écoulée. Les raisons invoquées furent les problèmes de crédit au Japon et ceux dus à la crise économique dans de nombreux pays asiatiques. De plus, d'importants doutes subsistent quant à la valeur des actifs des banques japonaises.

Entre-temps les marchés financiers ont retrouvé un certain calme. Des doutes subsistent toutefois sur la question de savoir si la crise a été surmontée. Les conséquences de la crise asiatique se font toujours ressentir. Elles se sont aussi répercutées sur les perspectives de croissance des nations occidentales industrialisées qui ont toutes dues être corrigées à la baisse. Le développement de la situation dépendra de manière déterminante des mesures que prendra le gouvernement japonais.

Tous ces faits se sont naturellement aussi répercutés sur les banques en mains japonaises en Suisse. Les affaires de la plupart de ces établissements qui avaient déjà fortement baissé ces dernières années ont par conséquent continué à se réduire. De très nombreuses maisons mères au Japon se sont donc décidées à vendre ou à liquider leurs banques en Suisse pour des raisons de rentabilité et de stratégie. En deux ans, alors que notre pays comptait encore plus d'une trentaine de banques en mains japonaises, leur nombre s'est entre-temps réduit à moins de vingt et d'autres établissements sont susceptibles de quitter la Suisse.

En août 1998, c'est la Russie qui subissait, notamment suite à la crise asiatique, la plus grave crise financière depuis la chute de l'Union Soviétique. La perte de confiance des investisseurs internationaux dans la bourse et le rouble a fortement fait chuter les cours. Même les obligations étatiques russes, qui avaient alors encore la faveur des investisseurs, ont enregistré d'énormes pertes en termes de cours.

La Banque centrale russe a de surcroît abandonné son intervention en faveur du rouble et suspendu le marché à la criée à la bourse interbancaire des devises de Moscou. Il en résulte une fragilisation accrue du système bancaire russe. Selon la banque centrale, un

très grand nombre de petits établissements cesseront leurs activités ou devraient être repris par des établissements plus importants.

Comme la crise financière s'est encore accompagnée d'une grave crise politique, la confiance des investisseurs étrangers est donc fortement mise à mal. Elle ne pourra être rétablie qu'à long terme. Bien que les pays du G-7 n'aient guère intérêt à ce que ce pays immense et par ailleurs encore puissant ne s'effondre, la question se pose de savoir quand et dans quelle mesure le Fonds Monétaire International entend continuer à soutenir la Russie. La situation ne s'améliorera guère si des efforts ne sont pas entrepris sur le plan de la réforme budgétaire et du système bancaire.

A cause de ces turbulences qui ont conduit à un effondrement massif des cours sur les marchés financiers, les deux groupes des grandes banques ont dû accuser des pertes sensibles de rendement au troisième trimestre. Cette situation exerce aussi une influence négative sur les banques suisses en mains russes ainsi que sur d'autres établissements qui ont des engagements importants en Russie. En plus du besoin accru de provisions dans certains domaines, l'absence de nouvelles affaires lucratives avec des clients russes affecte aussi et surtout le rendement des banques en mains russes.

Les difficultés survenues au Japon et dans d'autres pays d'Asie ainsi qu'en Russie et en Amérique latine ont fortement pesé sur les marchés boursiers au cours de l'été 1998. Tout au long de l'année, la Commission des banques s'est informée auprès de diverses banques suisses sur leurs engagements dans ces régions. Les engagements des deux groupes des grandes banques ont été particulièrement suivis et analysés. Ce faisant, l'attention s'est surtout portée sur l'évaluation des positions de crédit dans les marchés émergents et sur la politique bancaire en matière de provisions.

2. Avoirs en déshérence auprès de banques suisses / ICEP

Le rapport de gestion 1997 a informé sur les enquêtes annoncées auprès des banques suisses sur l'existence et le sort d'avoirs en déshérence (Rapport de gestion 1997 p. 185 ss). Les examens pilotes effectués en été 1997 auprès de dix banques par les réviseurs de l'«Independent Committee of Eminent Persons» (ICEP) ont été achevés au début de l'année 1998. Les résultats des examens pilotes ont influencé de manière déterminante les négociations entre l'ICEP et les sociétés de révision qui devaient effectuer les révisions prévues auprès des banques suisses afin de rechercher d'autres fonds en déshérence. Les négociations contractuelles relatives à ces révisions se sont avérées très complexes. La délimitation de l'objet de l'examen d'une part et l'assurance des sociétés

de révision contre des demandes éventuelles émanant des banques concernées ou de tiers d'autre part ont représenté les principales difficultés. Le contrat relatif à l'exécution des révisions a finalement été signé le 30 janvier 1998.

Les examens ont été entrepris en février 1998 auprès des trois grandes banques existant encore à cette époque, de trois banques cantonales et de deux banques privées. A la fin de l'année 1998, les examens auprès d'environ quarante banques étaient terminés ou en cours. Le terme initialement prévu de fin 1998 pour achever l'examen n'a pas pu être respecté pour différentes raisons. L'interprétation du mandat de l'ICEP par les sociétés de révision et son application ont à répétition suscité des discussions entre les banques, les sociétés de révision, l'ICEP et la Commission des banques. Celle-ci a par conséquent envoyé en août 1998 aux banques concernées une lettre signée conjointement avec Paul Volcker, Président de l'ICEP. Cette lettre réaffirmait la volonté de poursuivre les révisions malgré les difficultés et de les achever dans les meilleurs délais. La lettre exposait en outre des mesures relatives au contrôle des coûts. A cet effet, les sociétés de révision ont été contraintes de soumettre après un mois d'activité de révision déjà un budget complet couvrant l'ensemble de la révision auprès de la banque jusqu'à son achèvement prévisible. Les sociétés de révision ont également été sommées d'accorder aux banques concernées le droit de consulter les projets de rapport et de leur remettre une copie des rapports remis à l'ICEP et à la Commission des banques. A cette occasion, les banques se sont vu rappeler que ces révisions constituent des révisions extraordinaires au sens de la loi sur les banques et qu'elles doivent s'y soumettre.

Afin de permettre les révisions, les banques ont été contraintes d'établir des banques de données. A cet effet, elles ont dû enregistrer après coup de manière électronique une partie de toutes leurs relations de clients datant de la seconde guerre mondiale. Ces travaux ont exigé beaucoup de temps et de travail notamment parce que les documents et archives existants devaient au préalable être nouvellement organisés et centralisés. Les coûts externes des révisions ont également représenté des montants conséquents pour certaines banques concernées. A la fin 1998, les coûts des réviseurs externes dépassaient CHF 100 millions. L'achèvement des examens a en outre été différé en raison de l'absence de listes complètes et plausibles de victimes de l'holocauste. Ces listes devaient être comparées avec les listes nouvellement constituées des relations de clients datant de la seconde guerre mondiale afin de mettre la main sur des indices relatifs à de nouveaux fonds en déshérence. Avant la fin de l'année, une convention a été conclue avec l'organisation israélienne Yad Vashem qui dispose des noms de 4,5 millions de victimes de l'holocauste. L'Association suisse des banquiers participera à hauteur de USD 4 millions à l'enregistrement digital des informations disponibles. Yad Vashem mettra en contrepartie la liste des

noms à la disposition des réviseurs de l'ICEP pour leurs travaux de révision. Etant donné que l'enregistrement digital prendra un certain temps, les révisions auprès des banques ne pourront pas être achevées avant le printemps 1999.

La fusion des deux grandes banques pour former la nouvelle UBS S.A. au printemps 1998 a été différée un certain temps par des controverses relatives aux enquêtes effectuées par l'autorité de surveillance bancaire de l'Etat de New York, le «State of New York Banking Department» (SNYBD), relatives au rôle joué par les banques suisses pendant la seconde guerre mondiale à New York. Dans un courrier au «Board of Governors» du «Federal Reserve System», le SNYBD recommandait de ne pas autoriser la fusion des deux grandes banques aux Etats-Unis sous le prétexte qu'elles ne coopéraient pas suffisamment aux enquêtes du SNYBD. L'autorisation pour la fusion a finalement été accordée après avoir été différée d'un mois. Sous la pression de la menace de boycott de plusieurs villes et Etats des Etats-Unis les deux grandes banques suisses subsistant après la fusion ont conclu en août 1998 une transaction avec des organisations juives et les avocats responsables des actions collectives. En contrepartie du paiement d'un montant de USD 1,25 milliard effectué par les deux grandes banques, cette transaction libérait en principe toutes les institutions, y compris la Banque nationale suisse, de toutes les prétentions, quelle qu'en soit la justification juridique. Seules les compagnies d'assurance, qui faisaient l'objet d'une action collective distincte, étaient exclues de la transaction. Celle-ci a eu comme effet direct que toutes les mesures de boycott déjà entreprises ou imminentes à l'encontre des banques suisses aux Etats-Unis ont été levées ou retirées.

Bien que la transaction prît en compte les résultats des révisions de l'ICEP, elle n'a eu aucun effet direct sur le déroulement des révisions. L'ICEP, qui n'avait pas été directement impliqué dans les discussions transactionnelles, a mis l'accent sur l'indépendance de son enquête qui a été poursuivie sans restrictions. Les banques concernées en Suisse ont par contre fait valoir que la transaction rendait superflue toute recherche de comptes dits «but for», à savoir de fonds qui seraient en déshérence s'ils n'avaient pas été accaparés par des personnes non autorisées. Les discussions relatives au volume des révisions ont suscité la lettre commune de la Commission des banques et de l'ICEP déjà mentionnée.

Le tribunal arbitral institué par l'Association suisse des banquiers a commencé son travail en 1998 et traité de nombreuses prétentions relatives aux avoirs en déshérence d'étrangers publiés le 23 juillet et le 28 octobre 1997. 16 692 prétentions (état au 13. 11. 98) ont été enregistrées. 2408 des 5570 avoirs en déshérence publiés font l'objet d'au moins une prétention. 9340 prétentions enregistrées concernaient des avoirs en déshérence publiés. Les autres prétentions portent sur des avoirs non publiés. La fin des travaux du tribunal arbitral ne peut pas être attendue avant la fin de l'année 1999.

3. Insuffisances dans le contrôle des risques

3.1

Généralités

Les banques qui ont une activité de négoce doivent disposer d'une organisation adaptée à cette activité. En sus des conditions d'autorisation de l'art. 3 al. 2 let. a LB et des art. 7 à 10 OB, ce sont principalement les directives de l'Association suisse des banquiers applicables à la gestion des risques en matière de négoce et l'utilisation de dérivés qui établissent des exigences concrètes relatives à la gestion et au contrôle des risques. Les banques qui souhaitent calculer leurs fonds propres nécessaires à la couverture des risques de marché en application de la méthode des modèles, c'est-à-dire en utilisant leurs propres modèles spécifiques d'agrégation des risques, doivent en outre remplir des exigences supplémentaires depuis le 31 décembre 1997 en application de la circulaire CFB 97/1 «Directives relatives à la couverture des risques de marché par des fonds propres».

Un contrôle efficace des risques de négoce se fonde par conséquent principalement sur les éléments suivants:

- Traitement et contrôle des risques (Backoffice) séparés du négoce (Frontoffice), et ressources en personnel et infrastructures adéquates;
- Mesure quotidienne des risques sur base agrégée et contrôle de l'exposition au risque, par rapport aux limites définies par des personnes indépendantes du négoce et transmission de ces informations à la direction opérationnelle;
- Définition et vérification des limites détaillées déterminées en fonction de l'activité et présentation périodique des risques;
- Exécution régulière de simulations de crise;
- Détermination, analyse et transmission indépendantes des profits et des pertes suivant des principes clairement définis;
- Vérification indépendante des modèles sur lesquels se fondent la mesure du risque ainsi que l'évaluation et par conséquent le calcul du résultat.

Aucune banque active dans le négoce n'est épargnée par les crises financières et les corrections dues aux fluctuations des marchés et les pertes parfois considérables qui en résultent. Il est néanmoins déterminant de savoir si les pertes du négoce ont leur origine dans les insuffisances de la gestion et du contrôle des risques ou dans les fluctuations défavorables des marchés.

La Commission des banques a été contrainte d'examiner de manière détaillée deux sources de pertes dans le négoce sur dérivés:

- Au cours de l'année 1997, l'unité d'affaires «Global Equity Derivatives Business» (GEDE) de l'ancienne Union de Banques Suisses (UBS), qui a été intégrée à l'UBS S.A. par la fusion du 29 juin 1998, a subi des pertes de CHF 625 millions dans le négoce de produits dérivés sur actions.
- En raison d'une participation directe ainsi que d'une transaction financière structurée comportant des éléments de participation au hedge fund Long Term Capital Management (LTCM), l'UBS S.A. a subi une perte de l'ordre de CHF 950 millions en septembre 1998.

L'enquête s'est concentrée d'une part sur les causes et les responsabilités des pertes subies. Elle avait d'autre part pour but de déterminer si, en raison des circonstances établies, des mesures devaient être prises à l'égard de la nouvelle UBS S.A. et si les personnes dirigeantes présentaient toujours toutes garanties d'une activité irréprochable.

3.2

Pertes GEDE

Dans l'unité de négoce GEDE les pertes se composaient des éléments suivants:

- Erreurs de modèle pour les options appelées Worst of Dual Asset Call Spread Options (WOCS, montant de la perte CHF 120 millions). Il s'agit d'options structurées négociées hors bourse dont la valeur dépend, pour la plus grande partie des transactions, de l'évolution de deux indices d'actions. Étant donné que le prix de marché d'un produit qui a cette structure ne peut être établi de manière évidente, l'évaluation se fait en fonction d'un modèle.
- Pertes dans le négoce pour propre compte sur des emprunts convertibles japonais (JCBs, CHF 275 millions). Les emprunts convertibles de banques japonaises qui sont en cause comportent la particularité qu'ils doivent impérativement être convertis en actions au plus tard à leur échéance. La chute des prix des actions bancaires japonaises dans la seconde moitié de l'année 1997 a eu pour effet que la partie de l'option détenue par la banque ne pouvait plus être assurée de façon adéquate faute de liquidité des marchés.
- Modification de la législation fiscale par le gouvernement britannique (CHF 80 millions). Le gouvernement a supprimé le privilège fiscal sur les revenus des maisons de négoce provenant de dividendes sur des positions propres. En raison d'importantes positions à long terme en dérivés sur actions, cette décision a entraîné des diminutions de valeur.
- Une volatilité élevée sur les marchés internationaux des actions en automne 1997 (CHF 150 millions).

Dans sa décision du 1^{er} juillet 1998, la Commission des banques a conclu que les pertes résultaient de comportements individuels fautifs et de l'appréciation erronée des marchés par les unités de négoce GEDE et «Fixed Income, Currencies and Derivatives», ainsi que de différents points faibles organisationnels, personnels et structurels de l'unité d'affaires GEDE. Les risques encourus avec certains produits complexes (WOCS et JCBs) n'ont été

que partiellement perçus par les unités de négoce, d'où une surveillance insuffisante. La qualité du reporting des risques, le système des limites, la certification des modèles d'évaluation et des produits, ainsi que les principes et les procédures de détermination, d'analyse et de contrôle des revenus présentaient des lacunes. Des indices internes à l'UBS signalant des défauts dans la gestion des risques ont insuffisamment été pris en compte et n'ont pas été traités avec la fermeté requise. En outre, les instances supérieures n'ont pas été informées à temps ni de manière exhaustive. Enfin, le système de bonus introduit par l'UBS pour les traders, et usuel dans la branche, a créé des incitations inadéquates par rapport aux risques. La Commission des banques n'a par contre constaté ni manipulations de données, ni falsifications de documents, ni autres actes punissables.

La révision interne du groupe a rempli sa tâche. Elle a rédigé différents rapports dans lesquels elle signalait des points faibles et recommandait des mesures correctives. Les membres compétents de la direction du groupe ont réagi en fonction des informations dont ils disposaient et ordonné les mesures qui semblaient adaptées et défendables à ce moment-là, même si elles se sont avérées insuffisantes par la suite. L'application de ces mesures n'a par contre pas toujours bénéficié de toute la rigueur nécessaire.

3.3

Pertes LTCM

Au cours de l'année 1997, l'UBS a procédé à une transaction structurée avec LTCM, un hedge fund qui avait la réputation d'être couronné de succès et dont les rendements atteignaient durant les premières années des niveaux supérieurs à la moyenne. Cette transaction était liée à l'acquisition d'une participation dans LTCM. La structure présentait pour l'essentiel les traits suivants:

- L'UBS vendait à LTCM des options d'achat qui donnaient à LTCM le droit d'acheter à l'échéance de sept ans à l'UBS un certain nombre d'actions du fonds (l'UBS a reçu en rémunération une prime de USD 290 millions). Afin d'assurer ces positions, l'UBS a acheté des actions du fonds pour une somme de USD 800 millions.
- Simultanément l'UBS a procédé à un investissement direct d'un montant de USD 266 millions dans LTCM.

Les dispositions contractuelles limitaient les possibilités de vente de la participation ainsi que des actions achetées pour les besoins de couverture. En cas de diminution de la valeur du fonds, une réaction était par conséquent très limitée. L'UBS avait donc en principe contracté une position de crédit non couverte de plus de USD 1 milliard sur LTCM. En raison des crises asiatique et russe, LTCM a rencontré au cours de l'année 1998 des problèmes financiers aigus. Il n'a pu être sauvé d'une débâcle totale que grâce à une action de sauvetage concertée et coûteuse de quinze banques sous la direction de la Federal Reserve Bank de New York. L'UBS et le Credit Suisse Group ont participé à cette action

de sauvetage. En raison de l'écroulement de LTCM, la participation et les actions acquises en couverture de l'option d'achat ont pratiquement perdu leur valeur, rendant des correctifs de valeurs indispensables.

En se fondant sur son enquête relative aux pertes de l'unité de négoce GEDE, la Commission des banques a relevé dans sa décision du 1^{er} juillet 1998 que la garantie d'une activité irréprochable de MM. Mathis Cabiallavetta (Président du conseil d'administration jusqu'en octobre 1998), Werner Bonadurer (Joint-Chief Operating Officer dans l'unité Warburg Dillon Read jusqu'en octobre 1998) et Walter Stürzinger (chef de la révision interne du groupe) ne faisait l'objet d'aucune réserve. L'enquête auprès de l'UBS relative à l'affaire LTCM est encore en cours de sorte qu'il n'est pas possible d'en tirer des conclusions quant à la garantie d'une activité irréprochable des personnes concernées.

3.4

Enseignements

Les leçons générales suivantes peuvent être tirées de ces événements:

- Un contrôle des risques du négoce indépendant, performant, doté de ressources en personnel et d'infrastructures adéquates, a une importance centrale.
- Les pertes de l'unité GEDE démontrent que des mesures d'agrégation des risques comme le montant exposé au risque (Value-at-Risk/VaR) ne suffisent pas à elles seules pour mesurer, gérer et contrôler de manière globale les risques de marché des produits complexes. Un contrôle efficace des risques exige des limites et des mesures du risque plus détaillées des positions risque individuelles.
- Les revenus du négoce doivent être déterminés par une instance indépendante du négoce et sur la base de principes d'évaluation adéquats et de modèles et paramètres de marché vérifiés. Ces facteurs définissent non seulement le volume du résultat opérationnel mais sont également déterminants pour établir les bonus des traders. Il faut accorder dans ce contexte une importance particulière aux dérivés à long terme négociés hors bourse.
- Bien que l'UBS ait été soumise à la pression du marché du travail lors des versements de bonus et que ceux-ci étaient usuels dans les banques d'investissement, les bonus de l'année 1996, particulièrement favorable, ont atteint un volume extraordinairement élevé pour l'unité d'affaires GEDE. Le vrai problème réside cependant moins dans le volume de ces versements que dans les systèmes d'incitation qui sont inadéquats par rapport aux risques. Alors que les traders participent aux gains à court terme qui ne sont que partiellement réalisés, les pertes qui peuvent se présenter beaucoup plus tard en cas d'engagements à long terme sont à charge de la banque.
- Les pertes de l'affaire LTCM démontrent que l'examen de la solvabilité de la contrepartie occupe également une place centrale dans le négoce. Les stratégies de placement des hedge funds sont totalement opaques. Le risque de contrepartie sur un hedge fund est

néanmoins lié de manière très étroite à sa performance et par conséquent à sa stratégie de placement. L'octroi d'un crédit non couvert génère dans ces conditions des risques particulièrement élevés. Le fait que LTCM était considéré jusqu'au début de l'année 1998 comme une première adresse ne garantit pas encore une solvabilité de premier ordre équivalente.

4. Actions à l'encontre d'intermédiaires financiers exerçant des activités illicites

Les lois dont la Commission des banques assure l'application soumettent en règle générale à autorisation le fait de recevoir des fonds du public, que ces fonds soient destinés à une activité de financement pour propre compte (art. 2a let. a OB), de commerce de valeurs mobilières pour compte de clients (art. 3 al. 5 OBVM) ou de placement collectif (art. 2 al. 1 LFP). Les gérants de fortune qui ne détiennent pas de comptes pour leurs clients, les négociants en devises ou en métaux précieux, ainsi que les intermédiaires entre clients et négociants suisses ou étrangers dûment autorisés pour autant qu'ils ne soient pas des représentants de ces derniers («introducing brokers») ne sont pas assujettis aux lois (cf. art. 3a al. 3 let. c OB, art. 2 let. a LBVM et ch. m. 52 et 54 ss de la circulaire CFB 98/2 «Explication du terme négociants en valeurs mobilières»). Ces activités ne font dès lors l'objet d'aucune surveillance de la part de la Commission des banques.

Au cours de l'année 1998, la Commission des banques a été confrontée de manière accrue à la problématique des sociétés dont les activités sont sujettes à caution. Pour faire face à l'augmentation du nombre de sociétés examinées, la Commission des banques a créé une structure spéciale au sein de son secrétariat qui a pour tâche principale d'enquêter sur les nombreux instituts qui sont susceptibles d'exercer des activités bancaires ou de négociant en valeurs mobilières sans autorisation et, le cas échéant, de prendre des mesures à leur encontre. Depuis la création de cette structure, environ vingt procédures ont été achevées en moyenne par mois, environ 70 procédures d'enquête étant continuellement pendantes. Cet accroissement de moyens a permis de mettre fin à l'activité de nombreuses sociétés. Quinze liquidations forcées ont ainsi été prononcées au cours de l'année 1998 en application tant de la loi sur les banques que de la loi sur les bourses. Cette augmentation de procédures et de décisions traduit la volonté clairement affichée de la Commission des banques d'assainir la place financière suisse et de n'y accepter que des sociétés dûment autorisées et surveillées. Ces interventions demandent néanmoins beaucoup d'énergie. De plus, le champ d'application des lois existantes n'a pas encore été exploré dans son intégralité. Dans ces conditions, la Commission des banques estime qu'avant de songer à assujettir d'autres types d'activité à une surveillance prudentielle, il convient de s'assurer que les lois en vigueur sont appliquées de manière exhaustive.

Dans la ligne des décisions qu'elle avait déjà été amenée à prendre à la fin de l'année précédente (cf. Rapport de gestion 1997 p. 285 s.), la Commission des banques a cependant aussi mis en liquidation des négociants en valeurs mobilières qui s'étaient annoncés en cette qualité en application de l'art. 50 LBVM mais dont l'activité mettait gravement en péril les intérêts des investisseurs. Dans un cas en particulier, outre la violation manifeste des règles de conduite des négociants, la société avait fait perdre à ses clients la majeure partie de leurs fonds soit en percevant des commissions trop élevées soit en procédant à des investissements dans des opérations risquées sur options contraires aux ordres donnés. Dans ces conditions, l'intérêt des investisseurs commandait de prendre des mesures immédiates sans faire usage de la faculté prévue à l'art. 50 al. 1 LBVM de raccourcir le délai imparti aux négociants en exercice pour se conformer aux exigences légales. L'une des interventions de la Commission des banques dans ce contexte fait cependant toujours l'objet d'un recours au Tribunal fédéral qui n'a pas encore jugé de la légalité de ce procédé. Il convient de relever cependant que la Cour suprême a refusé d'accorder l'effet suspensif à ce recours, rendant la décision immédiatement exécutoire. De nombreux négociants en valeurs mobilières ont par ailleurs préféré renoncer à leur activité ou en modifier la structure dès qu'ils ont constaté le standard très élevé exigé par la loi sur les bourses pour la poursuite des activités assujetties. La Commission des banques est également intervenue à l'encontre de négociants en valeurs mobilières qui avaient commencé leur activité après l'entrée en vigueur de la loi sur les bourses sans disposer de l'autorisation nécessaire à cet effet. Dans plusieurs cas, la Commission des banques a été amenée à prononcer la mise en liquidation de telles sociétés. Dans un cas enfin, la Commission des banques a constaté qu'un négociant qui s'était annoncé en qualité d'intermédiaire pour un négociant étranger avait, au cours de l'année 1998, modifié son activité afin d'agir pour propre compte. Or, cette modification d'activité ne pouvait être entreprise sans autorisation préalable, raison pour laquelle ce négociant a été mis en liquidation.

L'application de la loi sur les banques a également suscité l'intervention de la Commission des banques. Elle a ainsi mis en liquidation différentes sociétés qui, alors qu'elles ne bénéficiaient pas d'une autorisation bancaire, acceptaient des dépôts du public. Il s'est par ailleurs avéré que plusieurs sociétés entendaient se prévaloir du statut de coopérative pour recevoir des dépôts du public sous forme de parts sociales. La Commission des banques a considéré que les coopératives actives dans le domaine financier dont le seul but social est la gestion des avoirs de la société exercent une activité interdite par la loi sur les banques, les parts sociales devant être considérées comme des dépôts du public. Dans un certain nombre des cas examinés, la Commission des banques a par ailleurs pu constater que l'activité exercée n'entraînait pas dans sa compétence, principalement parce qu'elle devait être qualifiée de pure gestion de fortune au moyen d'une procuration.

En relation avec l'émission d'emprunts, la Commission des banques a par ailleurs constaté une augmentation de cette pratique par des établissements non autorisés. L'émission d'un emprunt obligataire ne constitue en principe pas une acceptation de dépôts du public, activité que la loi réserve en principe aux banques dûment autorisées, à moins que les conditions posées par les art. 1156 et 652a CO ne soient pas remplies dans le cas particulier. L'activité de la Commission des banques dans ce contexte se limite à contrôler la présence desdites conditions. Il ne s'agit au surplus pas d'un contrôle systématique mais d'un contrôle restreint au cas particulier. Par ailleurs, la Commission des banques s'interdit de procéder à un contrôle lorsque l'emprunt est coté à la bourse suisse dès lors que le règlement de cotation de l'instance suisse d'admission garantit de manière adéquate que seules des émissions qui remplissent au moins les conditions du code des obligations peuvent être admises à la cotation. Enfin, l'examen de la Commission des banques se limite aux questions purement formelles afin d'établir si les investisseurs sont informés de manière suffisante pour leur permettre de prendre une décision fondée. La Commission des banques n'est en particulier pas compétente pour examiner si les indications contenues dans le prospectus d'émission correspondent à la réalité.

Lors de l'examen d'activités potentiellement assujetties à une des lois dont elle assure l'application, la Commission des banques est parfois mise en présence d'indices relatifs à une violation du code pénal. Dans de tels cas, il ne saurait être question que l'autorité de surveillance se substitue aux autorités pénales, celles-ci disposant de leurs propres moyens d'intervention. Là où une collaboration entre la Commission des banques et les autorités cantonales de poursuite pénale permet, d'une part, de réunir des informations, et, d'autre part, d'éviter une dispersion de moyens, cette collaboration doit être favorisée par tous les moyens. Cet échange d'information et cette coordination des moyens ne peut cependant s'exercer, en ce qui concerne la Commission des banques, qu'en tant qu'elle concerne des établissements qui exercent des activités susceptibles de faire partie d'un domaine où la surveillance lui incombe.

La Commission des banques est ainsi intervenue de manière accrue contre les sociétés qui exercent des activités assujetties à la loi sur les banques ou à la loi sur les bourses sans être ni au bénéfice de l'autorisation nécessaire ni en mesure de remplir les conditions d'autorisation. A moins que l'intérêt des clients de ces sociétés ait pu être sauvegardé d'une autre manière, elle a mis ces sociétés en liquidation. Son action a porté sur toutes les sociétés qui ont leur siège en Suisse, même si elles exercent leur activité exclusivement à l'étranger, ainsi que sur les sociétés étrangères qui exercent une activité à partir de la Suisse. Plus que jamais, la Commission des banques n'entend tolérer sur la place financière dont elle assure la surveillance que des établissements qui remplissent toutes les exigences légales.

5. EUREX

La Deutsche Börse SA (DBAG) et la Bourse suisse (SWX) ont présenté leur projet commun EUREX en automne 1997 (cf. Rapport de gestion 1997 p. 281 s.). EUREX est devenue opérationnelle le 28 septembre 1998.

Du point de vue des participants au marché, une fusion transnationale de deux marchés électroniques en un seul marché a été réalisée. Le marché des dérivés de la Deutsche Terminbörse (DTB) et celui de la SOFFEX en Suisse ont été réunis en une seule et même plate-forme technique. Ce nouveau marché se composait d'environ 320 membres de bourse à la fin de l'année 1998. La participation à EUREX exige en principe une double affiliation des membres à EUREX Allemagne et à EUREX Zurich. Le système reste ouvert à la participation d'autres bourses de dérivés de pays tiers. Du point de vue juridique, EUREX se compose d'EUREX Allemagne SA (successeur de la DTB) et d'EUREX Zurich SA (successeur de la SOFFEX).

Compte tenu de cette situation de départ, il s'agissait de régler, en matière de surveillance, la collaboration entre les autorités de surveillance en Allemagne – le «Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel» (BAWe) et l'autorité de surveillance des bourses du Land de Hesse – et la Commission des banques. Ce faisant il était clair que les autorités de surveillance des bourses des deux pays devaient assumer une responsabilité commune en matière de surveillance. Etant donné la structure unique d'EUREX à ce jour en tant que bourse internationale et transfrontalière, la question de la surveillance devait revêtir une importance particulière. Une surveillance efficace et sans failles du marché transfrontalier EUREX était une condition sine qua non pour que la Commission des banques puisse approuver le projet. A ce sujet, la structure juridique a permis un partage de la surveillance en ce sens que la surveillance d'EUREX Allemagne est exercée par l'autorité de surveillance des bourses du Land de Hesse et celle d'EUREX Zurich par la Commission des banques. Les bourses EUREX sont ainsi soumises à l'autorité de surveillance de leur pays respectif dans la mesure des compétences propres à chacune. Chaque pays doit recourir à l'assistance administrative pour prendre des mesures de surveillance dans l'autre pays. Cette conception de la collaboration de la Commission des banques avec les autorités de surveillance allemandes a permis de garantir que le marché transfrontalier d'EUREX, qui est un seul et même marché, puisse être surveillé sans failles.

Vu la répartition des responsabilités et la diversité des intérêts, il a fallu franchir divers obstacles pour arriver à cette forme de collaboration qui a été fixée dans le règlement de bourse d'EUREX. La Commission des banques est toutefois confiante que la coordination avec les partenaires allemands en matière de surveillance va se mettre en place et fonctionner correctement. Ce qui est surtout important, c'est la collaboration entre les instan-

ces de surveillance directes des deux bourses, soit entre l'organe interne de surveillance d'EUREX Zurich (qui est en même temps l'organe interne de surveillance de la SWX, cf. ch. IV/3.6.1) et de l'organe de surveillance du marché d'EUREX Allemagne.

La seule intervention prudentielle de la Commission des banques en ce qui concerne EUREX Zurich en qualité de bourse a finalement été l'approbation du règlement de bourse d'EUREX respectivement d'EUREX Zurich en tant que modification de la réglementation de l'ancienne SOFFEX. Il n'était pas nécessaire d'accorder une autorisation à EUREX Zurich puisque celle-ci était issue d'un simple changement de nom de la Soffex.

Le règlement de bourse Eurex implique, non pas de manière obligatoire, mais dans les faits, une double affiliation de la qualité de membre à EUREX Allemagne et à EUREX Zurich. Aux termes des art. 39 al. 1 let. b et 53 OBVM, les négociants étrangers qui ont l'intention de s'affilier à une bourse ayant son siège en Suisse (membres de bourses qui ont un «remote access») doivent requérir une autorisation de la Commission des banques en tant que membres étrangers d'une bourse. C'est pour cette raison que tous les membres d'EUREX Allemagne ont en principe dû requérir une telle autorisation. Pour des raisons pratiques et afin de ne pas mettre le projet en danger, respectivement pour ne pas retarder la mise en exploitation d'EUREX, la Commission des banques a choisi une voie pragmatique pour ce faire. D'une part, ceux qui dans l'optique allemande ont été admis comme «remote members» étrangers ont été libérés de l'obligation de requérir une autorisation aux termes de l'art. 53 OBVM; d'autre part, une procédure d'autorisation simplifiée a été appliquée aux membres d'EUREX Allemagne domiciliés en Allemagne.

Le fait de libérer les «remote members» admis à EUREX Allemagne de l'obligation de requérir une autorisation conformément à l'art. 53 OBVM se justifiait par la double surveillance déjà existante en Allemagne d'une part et par celle exercée dans le pays d'origine d'autre part.

L'octroi d'une autorisation simplifiée pour un total d'environ 120 membres EUREX Allemagne domiciliés en Allemagne a eu lieu moyennant une décision d'autorisation globale. Les autorités de surveillance allemandes compétentes, soit le «Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel», le «Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen» et l'autorité de surveillance du Land de Hesse, avaient confirmé à la Commission des banques qu'elles surveillaient les établissements qui allaient être autorisés, qu'elles ne formulaient aucune objection à l'encontre de leurs activités sur le marché EUREX Zurich et qu'elles étaient en mesure de fournir à la Commission des banques l'assistance administrative requise. L'autorisation simplifiée comprenait aussi le fait que la Commission des banques renonçait à demander aux autorités de surveillance des pays d'origine les confirmations relatives aux établissements considérés comme étant en mains étrangères d'un point de vue allemand.

6. Surveillance des conglomérats financiers

Au moins trois conglomérats financiers d'envergure mondiale possèdent leur siège principal en Suisse. Il s'agit de l'UBS, du CS Group et du Zurich Financial Services Group qui sont cependant très différents les uns des autres. Le CS Group se caractérise de façon prononcée par ses participations dans les trois secteurs d'activité, à savoir la banque, l'investment banking et les assurances. L'UBS, le plus grand des trois conglomérats en fonction des ratios généralement utilisés, ne possède pas, contrairement au CS Group, des participations majoritaires dans des sociétés d'assurances. Quant au groupe Zurich Financial Services résultant de la fusion du groupe Zurich Assurances avec British American Tobacco Financial Services, il est essentiellement actif dans les secteurs de l'assurance et de la gestion de fortune. Ce dernier groupe, qui est déjà propriétaire d'une banque en Suisse a récemment manifesté son intérêt auprès de la Commission des banques d'obtenir une autre autorisation bancaire.

Ces trois conglomérats se distinguent entre eux par leur structure actuelle de surveillance. La société faîtière de l'UBS est une banque suisse qui est surveillée tant sur base individuelle que consolidée par la Commission des banques. En tant que société holding, le CS Group n'est pas assujéti à la loi sur les banques. La nouvelle réglementation élaborée en 1997 afin d'assurer une surveillance consolidée du CS Group a par contre fait l'objet d'une décision formelle de la Commission des banques du 26 mars 1998 (voir Bulletin CFB 36, p. 13 ss). A l'instar des banques, le CS Group est ainsi surveillé de manière consolidée dans la plupart des domaines au niveau de la société holding faîtière. Le CS Group est tenu de respecter les prescriptions en matière de fonds propres et de répartition des risques et de publier ses comptes annuels, sans toutefois y intégrer les opérations spécifiques du secteur des assurances, selon les prescriptions de l'ordonnance sur les banques. A l'avenir, la Commission des banques recevra en outre le rapport de révision annuel du groupe et elle pourra aussi exiger de ce dernier toutes informations utiles concernant les différents domaines d'activités. La décision susmentionnée a libéré la société Credit Suisse First Boston de la responsabilité directe des fonds propres du groupe. La surveillance des conglomérats financiers du secteur bancaire est ainsi réglée, tant en ce qui concerne l'UBS que le CS Group.

Le Zurich Financial Services Group nouvellement constitué n'était, jusqu'à maintenant et à l'instar de la pratique mondiale en matière de surveillance de l'activité des assurances, pas soumis à une surveillance consolidée. Alors que son activité d'assurances en Suisse était naturellement soumise à la surveillance de l'Office fédéral des assurances privées, cette surveillance n'était complétée en pratique que par le devoir d'obtenir une autorisation pour les participations prises dans un secteur étranger à l'assurance. Par comparaison à un conglomérat financier bancaire, il apparaît clairement à la Commission des banques que la

I. Bases légales

I.1 Loi sur les banques

Le 27 mai 1998, le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale son message sur la révision de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (FF 1998 3349). D'une part, le statut des banques cantonales devrait être modifié. D'autre part, les autorités étrangères de surveillance du pays d'origine devraient avoir la possibilité, à certaines conditions, d'effectuer des inspections sur place dans les succursales suisses d'institutions bancaires surveillées par ces autorités sur une base consolidée. Le projet de loi a été rapidement examiné le 23 septembre 1998 et approuvé sans modification par le Conseil des Etats. Le Conseil national traitera ce dossier au plus tôt en mars 1999.

I.1.1 Statut des banques cantonales

Les principales modifications apportées par le projet de loi du Conseil fédéral avaient déjà été présentées dans le dernier rapport de gestion (p. 194). Les innovations les plus importantes du projet sont les suivantes:

- Les critères constitutifs des banques cantonales sont désormais la base juridique cantonale ainsi que la participation du canton dans plus d'un tiers du capital et des droits de vote. La garantie de l'Etat n'est plus un critère constitutif.
- Toutes les banques cantonales, y compris celles qui bénéficient d'une garantie intégrale de l'Etat, sont obligatoirement soumises à la surveillance de la Commission fédérale des banques. Celle-ci peut au besoin ordonner la fermeture d'une banque cantonale (cessation d'activité). Les cantons sont par contre seuls compétents pour décider de la liquidation d'une banque cantonale.
- Les dispositions spéciales actuelles concernant la constitution de réserves (art. 5 al. 2 LB) et la responsabilité (art. 38 al. 1 LB) sont abrogées pour toutes les banques cantonales, y compris celles qui disposent d'une garantie intégrale de l'Etat. Pour ces dernières seules subsistent les dispositions spéciales suivantes: dispense de l'obligation d'obtenir une autorisation et, par conséquent, retrait d'autorisation et liquidation par les cantons, ainsi que déduction des fonds propres exigibles (disposition figurant dans l'ordonnance). Le Conseil fédéral a toutefois prévu de réviser les dispositions sur la déduction des fonds propres exigibles si les mesures prévues par le projet de loi devaient s'avérer insuffisantes pour assurer la protection des contribuables des cantons.
- Le statut particulier des banques cantonales genevoise et vaudoise est maintenu pour dix ans encore, pour autant que la forme juridique de ces banques ne change pas et que la garantie de l'Etat ne soit pas limitée.
- Les banques cantonales qui se transforment en sociétés anonymes sont soumises au droit de timbre.

La Commission fédérale des banques avait exprimé son scepticisme face au projet de révision (cf. Rapport de gestion 1997 p. 195), mais est cependant demeurée minoritaire dans le cadre de la procédure de consultation. De même n'est-elle pas parvenue à faire prévaloir l'opinion que les banques cantonales doivent mentionner dans leur raison sociale l'éventuelle absence ou restriction de la garantie étatique, afin d'éviter de créer une confusion auprès du public. Il reste à voir combien de cantons réduiront la garantie de leur banque cantonale et quelle sera la réaction des marchés à une telle réduction. Il n'est par exemple pas exclu que les agences de notation tiennent compte du fait qu'une banque dispose ou non d'une garantie étatique. Une telle différenciation a été intégrée par la Commission des banques dans la nouvelle directive 98/4 en ce qui concerne la pondération des créances interbancaires à court terme auprès des banques cantonales (cf. ch. 2.2).

I.1.2

Inspections sur place / Surveillance bancaire transfrontalière

Au cours de l'année 1998, le Conseil fédéral a repris les propositions que la Commission des banques lui avait remises en novembre 1997 (cf. Rapport de gestion 1997 p. 196 ss) et les a transmises à l'Assemblée fédérale avec le message précité. Cet objet n'est pour l'essentiel pas contesté à ce jour.

La proposition d'un nouvel article 23^{septies} LB (et en parallèle un art. 38^{bis} LBVM) se réfère étroitement à la réglementation existante en matière d'entraide administrative internationale. La Commission des banques devrait recevoir le pouvoir exprès de procéder à des contrôles auprès des établissements étrangers de groupes bancaires suisses. A l'inverse, les contrôles effectués par des autorités de surveillance étrangères auprès des établissements suisses de banques ou de négociants étrangers devraient être autorisés aux conditions et restrictions suivantes:

- Chaque inspection individuelle doit au préalable être autorisée par la Commission des banques.
- Les autorités de surveillance étrangères assument la surveillance sur base consolidée incombant au pays d'origine pour les banques examinées.
- Les informations obtenues sont utilisées exclusivement à des fins de surveillance.
- Les autorités de surveillance étrangères sont liées par le secret de fonction ou le secret professionnel.
- Les informations obtenues ne sont pas transmises à des tiers sans l'accord de la Commission des banques.
- La Commission des banques ne peut autoriser la transmission à des tiers que si ceux-ci ont des fonctions de surveillance.
- La transmission des informations à des autorités pénales n'est pas autorisée si l'entraide internationale en matière pénale est exclue.

- Les autorités de surveillance étrangères ne peuvent se procurer que des informations qui, de l'avis de la Commission des banques, sont nécessaires à la surveillance consolidée. En font partie en particulier les contrôles systémiques visant à examiner l'organisation, la gestion des risques, la qualité des organes dirigeants, le respect des dispositions en matière de fonds propres et de répartition des risques ainsi que la manière de remplir les obligations de rendre compte.
- Les autorités de surveillance étrangères n'obtiennent pas elles-mêmes accès aux données liées directement ou indirectement à des opérations de gestion de fortune ou de placement pour le compte de clients individuels. Dans la mesure où de telles informations sont nécessaires pour la surveillance consolidée, la Commission des banques les recueille elle-même et effectue une procédure administrative avant leur transmission à l'étranger, de manière à permettre aux banques et aux clients de sauvegarder leurs droits.
- La Commission des banques peut accompagner les autorités étrangères lors de leurs contrôles ou les faire accompagner par un réviseur.

I.1.3

Liquidation et assainissement en matière bancaire / Protection des déposants

Depuis la fermeture, en 1991, de la Caisse d'Épargne et de Prêts de Thoune, les efforts convergents du système bancaire et de la Commission des banques ont permis d'éviter les pertes qu'aurait pu entraîner, pour les créanciers, la liquidation d'une autre banque. En tant qu'autorité de surveillance, la Commission des banques a cependant un intérêt clair à une réglementation efficace de l'assainissement et de la liquidation en matière bancaire, ainsi que de la protection des déposants.

- Il est certes très difficile de réaliser, aux frais des créanciers, l'assainissement d'une banque en période économique normale. Cette option n'en doit pas moins demeurer ouverte, d'où la nécessité d'une procédure d'assainissement stricte et clairement réglementée.
- Les pertes inévitables dues à la liquidation peuvent être circonscrites par un droit de la liquidation approprié. Ainsi, les pertes des créanciers peuvent être évitées ou tout au moins restreintes lorsqu'une banque est mise en liquidation au moment opportun.
- Une bonne protection des déposants lors d'une liquidation bancaire étend la marge de manœuvre de l'autorité de surveillance.
- Le droit de l'assainissement et de la liquidation bancaire, ainsi que la réglementation de la protection des créanciers, peuvent conduire à une situation fautive sur le plan économique et influencer de manière non souhaitée les actes des organes de la banque.

Sur demande du Département fédéral des finances, la Commission des banques a produit l'an dernier une étude devant servir de base à la discussion de ces questions. Selon cette étude, la réglementation actuelle de l'assainissement et de la liquidation en matière bancaire, ainsi que de la protection des créanciers, nécessite une révision, ou tout au moins une évaluation, en particulier s'agissant des points suivants:

- Le droit administratif de l'assainissement et de la liquidation en matière bancaire se répartit aujourd'hui de manière insatisfaisante entre la loi sur les banques et trois ordonnances.
- La corrélation entre le droit de surveillance et celui régissant l'assainissement et la liquidation bancaires, ainsi qu'entre la loi sur les banques et celle sur les bourses, ne donne pas satisfaction. Il subsiste divers dysfonctionnements sur le plan procédural.
- Les procédures actuelles de sursis et de protection doivent être simplifiées et rendues plus strictes.
- Le droit de l'assainissement bancaire devrait être orienté vers la pratique et relever des autorités et tribunaux compétents en la matière.
- La procédure de liquidation nécessite une simplification. Eventuellement pourrait-on renoncer à toute procédure de faillite.
- Une réglementation de l'insolvabilité bancaire sur le plan international fait défaut.
- Le caractère irrévocable des paiements opérés la veille du prononcé d'une faillite ou d'un concordat n'est en théorie pas complètement assuré, ce qui peut empêcher la participation des banques et du franc suisse aux systèmes internationaux de paiement et de clearing.
- La protection des déposants n'englobe notamment pas les comptes servant au trafic des paiements et met les frais à la charge exclusive des déposants qui ne sont pas privilégiés dans la faillite (cf. Rapport de gestion 1993, p. 120).

Pour ces motifs, la Commission des banques a proposé au Département des finances de nommer une commission d'experts chargée d'élaborer un projet de modification du droit de l'assainissement et de la liquidation bancaires fondé sur les nombreux travaux préliminaires déjà accomplis, d'examiner les questions correspondantes en matière de protection des déposants, et de formuler d'éventuelles autres propositions de réglementation dans ce domaine. La Commission des banques soutiendra ces travaux avec les ressources dont elle dispose.

I.2

Ordonnance sur les banques

I.2.1

Echange de données BNS/CFB

En collaboration avec la Banque nationale suisse, la Commission des banques avait élaboré, en 1997, un projet de modification de l'ordonnance sur les banques dans le but d'assurer la mise en place d'une base légale expresse à l'échange systématique de données statistiques (cf. Rapport de gestion 1997 p. 207). Le Conseil fédéral a adopté cet art. 54 OB nouveau le 21 octobre 1998 (RO 1998 2646). Selon cette disposition, la Commission des banques et la Banque nationale sont autorisées à échanger les données qu'elles recueillent auprès des banques, des négociants en valeurs mobilières et des fonds de placement et sur les marchés financiers, afin de procéder au traitement statistique nécessaire à l'exécution de leurs tâches légales. Les données qui concernent des clients individuels d'une

banque, d'un négociant en valeurs mobilières ou de la Banque nationale suisse ne peuvent être échangées, à moins que cet échange soit nécessaire pour surmonter une crise du système financier ou d'un établissement particulier.

La Commission des banques examine actuellement avec la Banque nationale la structure des annonces à effectuer par les banques et les négociants en valeurs mobilières. Pour l'heure, des données individuelles sont recueillies auprès des banques aussi bien par la Banque nationale que par la Commission des banques. A l'avenir, ces annonces devront être adressées en principe exclusivement à la Banque nationale, laquelle en assurera le traitement et les tiendra, sous forme électronique, à la disposition de la Commission des banques. Il est prévu de faire figurer pour la première fois sous cette forme les informations préalables relatives à l'exercice 1999. En seront exclues les indications sur les dix plus gros débiteurs, lesquelles, en tant qu'informations relatives à des clients, feront toujours l'objet d'une annonce exclusive à la Commission des banques, conformément à la nouvelle réglementation. Les renseignements relatifs aux risques de pertes dans le domaine interbancaire, qui, pour des motifs de protection du système, suscitent un intérêt particulier de la part de la Banque nationale, n'entrent pas dans la catégorie des informations relatives aux clients. La commission des statistiques bancaires, composée de représentants des banques, de la Banque nationale et de la Commission des banques a élaboré un concept d'annonce qui doit fournir une base de données à l'évaluation de la capacité de résistance des banques suisses aux difficultés financières avec lesquelles seraient aux prises des banques ou des groupes bancaires suisses ou étrangers. Pour la première fois, une opération intégrale de collecte de données sera menée au milieu de 1999 au moyen d'une annonce à la Banque nationale. En fonction des résultats, une décision sera prise quant à la répétition périodique ou ad hoc d'une telle collecte. De même, les risques de taux d'intérêt devront être annoncés à la Banque nationale, ainsi que le prévoit le projet de circulaire relatif aux risques liés à la variation des taux d'intérêt (cf. ch. 2.5).

I.2.2

Révision des prescriptions sur la liquidité (art. 15 à 20 OB)

Après l'abandon d'une révision terminologique des prescriptions sur la liquidité en 1996 (cf. Rapport de gestion 1996 p. 148), la Commission des banques a chargé en 1997 un groupe de travail mixte d'élaborer une révision matérielle des dispositions de l'ordonnance sur les banques en matière de liquidité (cf. Rapport de gestion 1997 p. 205). Ce groupe de travail avait esquissé en 1997 déjà quelques voies relatives à la révision des prescriptions sur la liquidité. Outre une modification légère des dispositions sur la liquidité de caisse, il envisageait ainsi de supprimer les règles sur la liquidité globale et de les remplacer par l'exigence générale, pour tout établissement bancaire, d'établir et d'appliquer une politique en matière de liquidité qui soit adaptée à son activité ainsi qu'à la structure de son groupe. Le détail de cette politique devait par contre être laissé à l'appréciation de chaque établissement bancaire et de son organe de révision.

La Commission des banques a jugé qu'elle ne pouvait se rallier à une telle suppression de la réglementation actuelle que dans la mesure où une réglementation minimale était établie par la voie de l'autoréglementation. Avant toute modification de l'ordonnance sur les banques, elle a par conséquent invité l'Association suisse des banquiers à édicter des directives en matière de gestion des risques de liquidité, à l'image de ce qui a été fait précédemment en matière de risque-pays (cf. Rapport de gestion 1997 p. 209 s.). Le groupe de travail a par conséquent suspendu ses travaux dans l'attente des propositions des représentants des banques relatives à une telle circulaire.

2. Circulaires

2.1

Blanchiment de capitaux et argent de la corruption (Circulaire-CFB 98/1)

Le 26 mars 1998, la Commission des banques a édicté ses nouvelles directives relatives au blanchiment de capitaux (Circ.-CFB 98/1) qui ont été mises en vigueur au 1^{er} juillet 1998. Cette circulaire a abrogé et remplacé l'ancienne circulaire 91/3 sur le même objet. La nouvelle version a été préparée par un groupe de travail mixte dirigé par la Commission des banques (cf. Rapport de gestion 1997 p. 189 ss) qui avait pour but d'adapter la réglementation à la nouvelle loi sur le blanchiment d'argent (LBA), entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998. Celle-ci réglemente la lutte contre le blanchiment dans tout le secteur financier, sur le modèle des dispositions développées dans le secteur bancaire.

La loi sur le blanchiment d'argent a maintenu la possibilité d'avoir une combinaison entre l'autoréglementation et des directives de l'autorité, à l'instar de ce qui fonctionne avec succès depuis des années dans le secteur bancaire. Le système ancien a donc été repris par la nouvelle circulaire. Certaines obligations de diligence fixées dans la loi sur le blanchiment d'argent (la clarification de l'arrière-plan économique, les obligations de documentation et d'organisation) sont explicitées dans la nouvelle circulaire de la Commission des banques. En ce qui concerne les autres obligations de diligence de la loi sur le blanchiment d'argent (identification du cocontractant et de l'ayant droit économique), la circulaire 98/1 a pu se contenter d'un renvoi à la nouvelle convention de diligence des banques (CDB 98), elle aussi adaptée à la loi sur le blanchiment d'argent.

Formellement, les nouvelles directives constituent un règlement totalement révisé qui a abrogé l'ancienne circulaire 91/3. Au niveau du contenu, les principaux devoirs en matière d'organisation, de comportement et de documentation sont cependant restés inchangés, parce que, dans ses grandes lignes, la loi sur le blanchiment d'argent s'est alignée sur eux. Les principales modifications portent sur trois points.

Tout d'abord, le champ d'application matériel a été étendu des banques aux négociants en valeurs mobilières ainsi qu'aux directions de fonds de placement. Les prescriptions d'identification contenues dans les règles professionnelles de l'Association suisse des banquiers (CDB 98) s'appliquent également aux négociants en valeurs mobilières et aux directions de fonds, faute pour ces derniers de disposer d'une autorégulation appropriée analogue.

La circulaire reprend ensuite l'obligation de communiquer les soupçons fondés de blanchiment, nouvellement introduite dans la loi sur le blanchiment d'argent. Sur le fond, c'est l'unique norme vraiment nouvelle applicable aux banques. Normalement, le devoir d'annonce n'est déclenché que dans le cas d'une relation d'affaires préexistante, parce que l'intermédiaire financier peut renoncer à une clarification approfondie lorsqu'il décline d'emblée une relation d'affaires. Cependant, la nouvelle circulaire prévoit que s'il existe un soupçon fondé manifeste que les valeurs patrimoniales offertes proviennent d'un crime, l'intermédiaire financier doit effectuer l'annonce aux autorités de poursuite pénale compétentes et au bureau de communication prévu par la loi sur le blanchiment d'argent. Le devoir d'annonce est également déclenché lorsqu'un client refuse de fournir les éclaircissements exigés.

Enfin, la Commission des banques a profité de la révision totale des directives relatives au blanchiment pour ancrer, en les récapitulant et en les affinant partiellement, dans la même circulaire les principes de base actuellement en vigueur s'agissant des relations avec des personnes exerçant des fonctions officielles importantes pour le compte d'un Etat étranger. Du point de vue formel, il était insatisfaisant que les règles de base développées par la Commission des banques sous l'angle des exigences légales de la garantie d'une activité irréprochable, se trouvent dispersées dans des rapports de gestion différents et pour une part anciens (cf. Rapport de gestion 1997 p. 187 ss). D'autre part, des directives autonomes consacrées uniquement aux avoies des personnalités politiques étrangères auraient éveillé de trop grandes attentes. En effet, le but recherché n'est pas une modification ou un développement spectaculaire de la pratique suivie jusqu'à ce jour, mais le regroupement et l'accessibilité des règles applicables qui sont globalement au nombre de quatre:

1. En plus des obligations générales dans les relations avec la clientèle, les intermédiaires financiers doivent exercer une attention particulière avec cette clientèle spécifique que constituent les personnes exerçant des fonctions publiques importantes pour un Etat étranger. Des directives internes doivent prévoir la politique commerciale à leur égard de même que la compétence exclusive de la direction pour traiter de ces cas.
2. Ces mesures complémentaires ont pour but de faire respecter l'interdiction faite aux intermédiaires financiers d'accepter des fonds dont ils savent qu'ils proviennent de la corruption

ou du détournement de fonds publics. Pour l'heure, cette interdiction ne se recoupe pas absolument avec l'infraction de blanchiment car il ne s'agit pas forcément de crimes au sens du Code pénal. Les mesures spéciales ne s'appuient donc que pour une faible part sur la loi sur le blanchiment d'argent, mais au contraire également bien plus sur l'exigence de la garantie d'une activité irréprochable de la loi sur les banques et sur les dispositions analogues figurant dans les lois sur les bourses et sur les fonds de placement.

3. Le cercle des clients à aborder avec une prudence particulière est défini dans les directives comme l'ensemble des personnes exerçant des fonctions publiques importantes pour un Etat étranger ainsi que les personnes et les sociétés qui, d'une manière reconnaissable, leur sont proches. On formule ainsi l'idée, d'une part, qu'il ne s'agit pas seulement des cas concernant les chefs d'Etat et, d'autre part, que l'on ne prend pas en considération chaque petit fonctionnaire.
4. Est enfin repris un principe développé par la Commission des banques dans l'affaire Marcos et déclaré applicable d'une manière générale et donc non seulement pour les avoirs de personnalités politiques étrangères: l'intermédiaire financier ne doit pas rompre la relation d'affaires ou autoriser des retraits de fonds importants lorsqu'il existe des indices concrets que des mesures de sûreté émanant d'autorités sont imminentes. Ceci vaut aussi bien en cas de doute préexistant, mais en l'absence de soupçons fondés de blanchiment, qu'en cas de corruption ou de détournement de fonds publics. Cette mesure d'exception équivaut à un blocage des biens. Elle tend à assurer que les mesures de sûreté d'une autorité ne pourront pas manquer leur but à la suite du retrait au dernier moment des valeurs patrimoniales incriminées. Ce blocage ne peut cependant excéder quelques jours au plus. Il serait contradictoire d'attendre des intermédiaires financiers qu'ils ne détiennent aucune valeur patrimoniale provenant de personnes corrompues, mais dont le comportement n'a peut-être été découvert qu'au cours de la relation d'affaires, et de leur interdire de s'en défaire uniquement parce que surgissent des signes de l'écroulement d'un régime, sans que des mesures soient réellement imminentes.

2.2

Créances interbancaires à court terme (Circulaire CFB 98/4)

En recourant à un nombre limité de partenaires dans les relations interbancaires, la gestion des liquidités entre régulièrement en conflit avec le respect des dispositions en matière de répartition des risques. Afin de pallier à ces problèmes de répartition des risques, la circulaire CFB 96/ I «Créances interbancaires à court terme», entrée en vigueur le 1^{er} juin 1996, fixait le facteur de pondération pour les créances d'une durée résiduelle allant jusqu'à un an sur les grandes banques et les banques cantonales à 8%, en lieu et place des 25% prévus par l'art. 12a al. 1 ch. 2.4 OB, et déterminait les conditions d'application de cette dérogation.

La Commission des banques a modifié cette circulaire en 1998. La pondération privilégiée de 8% s'applique dorénavant aux créances à court terme sur les grandes banques Credit

Suisse, Credit Suisse First Boston et UBS AG, sur les banques cantonales dont tous les engagements de rang non subordonné sont garantis par le canton, et sur la Banque Centrale RBA qui a été reconnue par décision du 24 avril 1997 en qualité d'office de virement pour les banques du groupe RBA.

Le taux de pondération privilégié a été maintenu à 8%. La Commission des banques a refusé d'entrer en matière sur une diminution accrue ou générale des taux de pondération. Avec la limitation de la pondération de 8% à quelques établissements, c'est une concentration élevée auprès de quelques établissements qui est encouragée. Les réflexions qui étaient à la base de l'introduction des pondérations échelonnées de 25/50/75% pour les créances interbancaires en fonction de leur durée résiduelle (cf. Bulletin CFB 27 p. 168) gardent par ailleurs toute leur actualité et une réduction générale de ces facteurs ne saurait être envisagée. En effet, la pondération généralement basse des créances interbancaires dans les standards minimaux internationaux est problématique en raison du risque systémique inhérent aux liens multiples et étroits développés par les établissements bancaires à travers le monde. Il convient de relever également que toute tentative d'abaisser encore le facteur de pondération augmenterait de manière démesurée ce risque systémique.

2.3

Rapport de révision; forme et contenu (Circulaire CFB 96/3)

La circulaire CFB 96/3 relative à la forme et au contenu du rapport de révision doit être adaptée dans plusieurs domaines. Les modifications et compléments mis en consultation en décembre 1998 concernent en particulier les points suivants:

- Situation des risques: compte tenu des incidences de la nouvelle circulaire CFB «Risques de taux» (cf. ch. 2.5) et des enseignements résultant du traitement de la situation et de la gestion des risques dans les rapports de révision, les chapitres relatifs à l'analyse des comptes annuels et de groupe ainsi qu'à la situation des risques ont été intégralement revus.
- Etendue de la révision: dorénavant, l'enquête sur l'étendue de la révision bancaire externe et interne doit être effectuée annuellement au moyen d'un formulaire ad hoc. Le formulaire correspond en grandes lignes à celui qui a servi de base à l'enquête de 1996 (cf. ch. 3.6.1).
- Ordres transmis directement aux brokers par les clients des banques ou des négociants en valeurs mobilières: les sociétés de révision doivent se prononcer sur le respect de certaines dispositions relatives aux contrats conclus entre les banques ou les négociants en valeurs mobilières et les clients ainsi qu'avec les brokers (cf. ch. 3.9.1).
- Outsourcing: Les sociétés de révision doivent se déterminer sur le respect des conditions requises pour assurer la sécurité de l'outsourcing conformément aux exigences de la nouvelle circulaire CFB (cf. ch. 2.4).

La circulaire CFB révisée «Rapport de révision» est applicable, la première fois, aux rapports de révision des banques et des négociants en valeurs mobilières relatifs à l'exercice 1999.

2.4

Outsourcing

L'évolution croissante et accélérée que connaissent les domaines de la technologie, de l'informatique et de la communication ouvre aux banques et aux négociants en valeurs mobilières de nouvelles voies, moins onéreuses et plus efficaces, dans la poursuite de leurs activités. Ces entreprises délèguent ainsi de plus en plus souvent certaines fonctions à des tiers.

La Commission des banques s'est trouvée confrontée, dans une première phase, à diverses options de traitement de données à l'étranger, qu'elle a autorisées moyennant le respect de certaines conditions (cf. Rapport de gestion 1991 p. 224 s.). Durant les dernières années, la Commission des banques a examiné un nombre croissant de requêtes ayant trait à des solutions en matière d'outsourcing. Ces solutions ne concernaient pas uniquement des fonctions auxiliaires ou d'appoint, mais s'appliquaient également à des parts essentielles de l'activité bancaire traditionnelle. Au regard de la signification matérielle, des dépendances et des risques entraînés, ainsi que des exigences supplémentaires posées, dans le cadre de leurs tâches respectives d'examen et de surveillance, aux sociétés de révision agréées et à la Commission des banques, cette dernière a élaboré un projet de circulaire qui détermine de manière générale les conditions régissant la pratique de l'outsourcing. Le projet de circulaire ne soumet pas expressément la délégation de tâches à l'autorisation préalable de la Commission des banques. L'outsourcing sera considéré comme sûr, et partant, effectué de manière licite, si

- le domaine d'activités sujet à la délégation est clairement défini
- l'entreprise choisit, instruit et contrôle le délégataire avec diligence
- la banque ou le négociant en valeurs mobilières continue d'assumer, à l'égard de l'autorité de surveillance, la responsabilité relative au domaine d'activités transféré
- la banque ou le négociant détermine les exigences à respecter en matière de sécurité et élabore un dispositif de sécurité
- le délégataire est tenu d'observer le secret des affaires du banquier ou du négociant concerné et, dans la mesure où des données concernant des clients lui sont connues, le secret professionnel de l'entreprise qui lui a délégué des activités
- les clients doivent être informés du transfert de données les concernant. Le consentement des clients doit être obtenu si des données sont transférées sans être codées
- l'entreprise mandante, ses organes de révision interne et externe, de même que la Commission des banques, doivent avoir, en tout temps et sans qu'il leur soit opposé

d'obstacles, accès au domaine d'activités transféré. Ils doivent être en mesure d'exercer un contrôle intégral sur ce domaine

- un contrat en la forme écrite doit être conclu entre la banque ou le négociant et le délégataire
- la réciprocité et les possibilités de contrôle doivent être garanties en cas de transfert à l'étranger.

Cette circulaire doit permettre de garantir que les entreprises qui transfèrent des activités à un délégataire sont en mesure de lui donner les instructions nécessaires et intègrent dans leur propre système de contrôle interne les prestations de service déléguées à l'extérieur. Ces entreprises doivent assurer en permanence une direction des affaires appropriée. Enfin, une surveillance efficiente doit être assurée, en collaboration avec les sociétés de révision agréées.

Le projet de circulaire a été mis en consultation jusqu'au 31 décembre 1998 auprès des cercles intéressés. L'entrée en vigueur de la circulaire, dans sa version définitive, devrait intervenir au cours de l'année 1999.

2.5

Risques de taux d'intérêt

Les risques de taux d'intérêt du portefeuille de négoce doivent être couverts par des fonds propres, au plus tard jusqu'au 31 décembre 1999. Bien que les risques de taux d'intérêt contenus dans le portefeuille de la banque de nombreux établissements bancaires suisses soient plus significatifs, les banques n'ont pas encore l'obligation de les couvrir par des fonds propres (cf. Rapport de gestion 1997 p. 213). C'est dans cette optique que le groupe de travail mixte «risque de taux» a élaboré en 1998 une nouvelle circulaire CFB visant à appréhender les risques de taux d'intérêt. La phase d'essai destinée à tester le système d'annonce s'est achevée avec succès et une proposition a pu être formulée. En novembre 1998, la Commission des banques a mis en consultation les projets relatifs à la circulaire CFB ainsi que les formulaires d'annonce des risques de taux d'intérêt. Selon les prévisions, la circulaire devrait pouvoir être mise en vigueur le 1^{er} juillet 1999. L'introduction interviendra toutefois de manière progressive avec l'échelonnement des annonces des banques à la Banque nationale entre le début du deuxième semestre 1999 et la fin du premier trimestre 2000.

Conformément au mandat que la Commission des banques a confié au groupe de travail en été 1997, le projet de circulaire CFB «Mesure, gestion et surveillance des risques de taux d'intérêt» englobe l'adaptation, au plan national, des «principes pour la gestion des risques de taux d'intérêt» édictés par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (cf. Bulletin CFB 35 p. 103 ss ainsi que le Rapport de gestion 1997 p. 305 ss). La circulaire prescrit formellement les exigences minimales applicables à toutes les banques suisses

(et aux négociants en valeurs mobilières confrontés à des risques significatifs de taux d'intérêt) en matière de mesure, de surveillance et de gestion des risques de taux d'intérêt. Outre la définition des normes minimales relatives à la mesure et au contrôle du risque, la circulaire prescrit aux banques d'annoncer leurs risques de taux d'intérêt trimestriellement à la Banque nationale.

A partir du mois de juillet 1997, le groupe de travail a testé durant quatre trimestres un système périodique d'annonce des risques de taux d'intérêt aux autorités de surveillance par l'intermédiaire des banques. Onze banques ont participé à ce test. A l'issue de chaque trimestre, elles ont annoncé leurs positions de risques de taux à la Banque nationale sur la base d'un formulaire standard. Un indicateur de risque de taux a ensuite pu être calculé en fonction des annonces de chaque banque. A l'avenir, cet indicateur devrait permettre aux autorités de surveillance d'identifier les établissements bancaires confrontés à des risques de taux d'intérêt supérieurs à la moyenne. Les établissements concernés devront fournir des renseignements détaillés sur leur situation de risques et des analyses complémentaires seront effectuées afin de vérifier si des limites et des contrôles de risques existent ou si un responsable stratégique a pris des risques de taux d'intérêt excessifs nécessitant, le cas échéant, un renforcement des fonds propres requis au sens de l'art. 4 al. 3 LB.

Le système d'annonce utilisé lors de ce test a permis de constater qu'il permettait de mesurer les risques de taux d'intérêt des banques de manière adéquate et avec une précision suffisante pour satisfaire aux objectifs de surveillance. La concordance entre l'indicateur de risque de taux d'intérêt calculé par la Banque nationale et celui calculé de manière interne par les banques est satisfaisante.

3. Pratique de l'autorité de surveillance

3.1

Retrait d'autorisation

Le 15 décembre 1998, la Commission des banques a ordonné le retrait de l'autorisation d'exercer une activité bancaire à la Banque Globo SA, Pfäffikon SZ, et sa mise en liquidation avec effet immédiat. La Banque Globo SA était essentiellement active dans le secteur des crédits immobiliers en Allemagne. Les financements se limitaient pour l'essentiel aux objets immobiliers tels que des homes pour personnes âgées et des homes médicalisés, des cliniques, des immeubles artisanaux ainsi que des immeubles bénéficiant du soutien des pouvoirs publics. Au 30 juin 1998, la Banque Globo SA présentait une somme de bilan de CHF 213,9 millions et elle occupait 14 personnes. Elle se refinançait principalement auprès d'autres banques. Les engagements envers les clients se montaient à CHF 19,7 millions au 30 juin 1998.

Le rapport de révision bancaire relatif aux comptes 1997 ne mentionnait ni réserves, ni irrégularités. Lors d'une révision intermédiaire effectuée en 1998, la société de révision bancaire a procédé à des contrôles approfondis dans le domaine des crédits. L'augmentation importante des correctifs d'actifs requis suite à ces contrôles pouvait encore être couverte par les provisions disponibles. Cependant, en raison d'une documentation lacunaire des dossiers de crédit et de certaines incertitudes juridiques, l'appréciation de quelques positions débitrices n'était pas encore définitive. En décembre 1998, une augmentation significative des provisions était une nouvelle fois requise. Les exigences en matière de fonds propres n'étaient dès lors plus remplies. De graves manquements ont de surcroît été constatés au niveau de l'organisation interne et de la gestion de la banque de telle sorte que les conditions d'autorisation n'étaient plus satisfaites à plusieurs égards. Le concept que la Banque Globo SA a présenté en vue du rétablissement de l'ordre légal et son plan stratégique concernant l'avenir de l'établissement n'étaient pas suffisamment élaborés pour pouvoir accepter une poursuite de l'activité. Cet ensemble de faits a amené la Commission des banques à retirer l'autorisation d'exercer une activité bancaire à la Banque Globo SA.

3.2

Garantie d'une activité irréprochable

3.2.1

Déficiences au niveau du contrôle des risques

Les problèmes concrets constatés au niveau du contrôle des risques de l'UBS sont présentés de manière détaillée au ch. I/3.

3.2.2

Fonds provenant de la corruption

Une petite filiale d'un groupe bancaire étranger a ouvert un compte pour une société domiciliée dans un pays connu pour son gouvernement corrompu. En l'espace de huit mois, près de DM 300 millions ont été transférés de la banque mère étrangère sur ce compte. La majeure partie de ces fonds a été transférée à une banque étrangère membre du même groupe que l'établissement suisse. La banque elle-même a identifié les fonds comme étant des «provisions» sans lesquelles aucun mandat international de construction d'un site d'envergure ne pourrait être obtenu. En lieu et place des documents requis par la suite, à savoir les décomptes de prestations, les factures originales et les contrats, la banque a reçu des documents contenant des indications relatives au projet de construction d'envergure. Il était notoire au sein du groupe bancaire, y compris dans la filiale suisse, que des membres de la famille du président de l'Etat concerné étaient les ayants droit économiques des fonds. Selon une longue pratique de la Commission des banques, une telle relation commerciale n'est pas compatible avec les exigences relatives à la garantie d'une activité irréprochable (cf. aussi ch. II/2.1).

3.2.3

Faux dans les titres

Le gérant d'une banque Raiffeisen avait procédé à plusieurs reprises pendant un semestre à diverses manipulations destinées à camoufler des pertes personnelles subies dans le négoce d'options. Afin d'éviter que les découverts sur ses comptes ne soient décelés, il s'est octroyé des limites de découvert non autorisées, a porté des montants au débit du compte principal, effectué une comptabilisation de caisse à l'aide d'une transaction fictive et vendu à répétées reprises en sa faveur des parts de fonds de placement appartenant à des clients. Les manipulations ont été découvertes par l'organe de révision. La Commission des banques a déposé une dénonciation pénale pour faux dans les titres et abus de confiance contre le gérant qui ne travaille plus dans le milieu bancaire.

3.2.4

Complicité de blanchiment d'argent

La Commission des banques a eu connaissance d'une demande d'entraide judiciaire émanant d'une autorité étrangère de poursuite pénale et qui concernait une banque suisse. L'enquête portait sur un commerce de drogue et sur du blanchiment d'argent. La banque suisse avait aidé de manière inadmissible à camoufler les fonds appartenant à un marchand de drogue.

Le marchand de drogue s'était présenté en 1987 sans avertissement préalable aux guichets de la banque en se référant à un ancien client. Il a apporté un chèque de USD 1,5 million qui lui aurait été, selon ses propres déclarations, remis par un bureau de paris anglais. Le banquier a admis ces indications sans poser de questions complémentaires. Au début de l'année 1989 ce compte a été clôturé et les avoirs ont été transférés sur un nouveau compte numéroté, sans indication du mandant et sous la forme d'une opération de caisse ainsi que d'une remise et livraison de titres. Ce compte a également été clôturé et un troisième compte numéroté a été ouvert. Les fonds ont été transférés de ce dernier sur le second compte qui avait été réactivé. Le banquier a pris note de l'incarcération du client sans procéder à une enquête complémentaire. Il s'est contenté de faire confiance aux protestations d'innocence du client. A la demande du client, le banquier a établi une attestation selon laquelle son compte avait été clôturé, bien que le second compte ait été réactivé et contenait des avoirs d'un montant de USD 0,5 million. Le client a ainsi évité la confiscation de ces avoirs par l'autorité étrangère. Le banquier a également accepté de modifier de vieux extraits de compte à la demande du client, en cachant le nom des bénéficiaires de chèques qui y figuraient et en faisant parvenir au client des copies des extraits modifiés.

En complément de la procédure pénale en cours du chef de blanchiment d'argent, la Commission des banques a déposé une plainte pénale pour faux dans les titres contre le banquier qui n'exerce plus d'activité dans le domaine bancaire.

3.3

3.3.1

Banques en mains étrangères

OMC / GATS

La réserve formulée à l'art. 3bis al. 1 let. a LB concernant la condition de réciprocité dans les procédures d'autorisation ne peut plus être appliquée dans les cas où des dispositions divergentes d'engagements internationaux liant la Suisse prévoient des conditions d'accès au marché différentes de celles découlant du principe de la réciprocité.

Le 23 septembre 1998, le Parlement a adopté l'Arrêté fédéral portant approbation des accords OMC / AGCS sur les services financiers. Cet arrêté approuve le cinquième protocole annexé à l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS ou GATS) qui constitue le résultat des négociations sur les services financiers, abouties le 12 décembre 1997 (cf. aussi Rapports de gestion 1995 p. 126 et 140, 1996 p. 159 s., 1997 p. 219 ss). Cet accord, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1er mars 1999, remplacera l'accord intérimaire du 28 juillet 1995 de sorte que les services financiers seront inclus de manière durable dans l'AGCS.

Les engagements spécifiques pris par les Membres de l'OMC en matière d'accès au marché et de traitement national qui figurent dans des listes par pays, de même que les réserves à la clause de la nation la plus favorisée (listes d'exemptions NPF) émises par ces Etats, deviendront définitifs. Suivant les principes régissant l'AGCS, les Membres de l'OMC ouvrent leur secteur financier non plus selon le principe de la réciprocité mais selon celui de la nation la plus favorisée. La principale conséquence pour la Suisse réside dans sa renonciation définitive à appliquer la clause de réciprocité dans les procédures d'autorisation de banques et de négociants étrangers en provenance de Membres de l'OMC. En contrepartie, les banques suisses ont un accès amélioré aux marchés étrangers et sont protégées de traitements discriminatoires par la clause de la nation la plus favorisée.

La Suisse a pris des engagements très libéraux dans le domaine des services financiers et n'a formulé que peu de réserves. En ce qui concerne l'accès au marché, la Suisse maintient l'obligation d'une présence commerciale en Suisse (filiale ou succursale) pour effectuer des émissions en francs suisses en tant que chef de file. En outre, la raison sociale des banques étrangères ne doit pas permettre de conclure au caractère suisse de l'établissement. Enfin, il existe également certaines limitations à l'application du traitement national en ce qui concerne l'acquisition de propriétés immobilières par les banques ou les négociants étrangers.

Les principes qui précèdent n'impliquent cependant pas que les Etats membres doivent assouplir leur réglementation intérieure dans le domaine prudentiel. Nonobstant toute disposition de l'accord, les Etats demeurent libres de prendre toutes dispositions utiles pour

des motifs prudentiels, en particulier pour la protection des déposants et des investisseurs, ou pour assurer l'intégrité et la stabilité du système financier.

3.3.2

Contrôle de l'activité d'une représentation d'une banque étrangère

En 1998, la Commission des banques a accordé à une banque étrangère l'autorisation d'ouvrir un bureau de représentation en Suisse (art. 2 al. 1 lit. b OBE et art. 39 al. 1 lit. a ch. 2 OBVM) en lui imposant de mandater une société de révision bancaire agréée en Suisse pour contrôler l'activité du représentant.

Etant donné que la législation sur les représentations ne prévoit en principe pas de surveillance permanente par la Commission des banques, elles ne sont pas tenues de mandater une société de révision bancaire agréée. Toutefois la requérante est proche d'un groupe financier qui, dans le passé, a distribué des instruments de placement que la Commission des banques a dû interdire par la suite. En outre dans leur pays d'origine, il n'y a pas de surveillance consolidée englobant la banque et le groupe financier. Dans ces circonstances, la Commission des banques s'est vu contrainte, en application de l'art. 23bis al. 1 LB et de l'art. 35 al. 1 LBVM, d'imposer les mesures nécessaires en vue de s'assurer que la banque étrangère ne distribue pas en Suisse des instruments de placement non autorisés, par l'intermédiaire de sa représentation. Cette mesure consiste en l'obligation de faire contrôler l'activité de la représentation par une société de révision agréée qui chaque année doit remettre un rapport à ce sujet à la Commission des banques.

3.4

Fonds propres, répartition des risques et liquidité

3.4.1

Provisions pour coûts de restructuration (UBS et SBS)

Au début 1998, la Commission des banques a traité les requêtes de chacune des grandes banques en cours de fusion tendant à pouvoir prendre en compte une part de leurs provisions pour coûts de restructuration et de fusion comme fonds propres. Les deux banques étaient de l'avis que les coûts prévisibles et intégralement comptabilisés en 1997 d'environ fr. 7 milliards ne seraient pas économiquement nécessaires en totalité durant l'exercice 1997.

Dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, la Commission des banques a jugé que les circonstances particulières prévues pour un allègement des fonds propres au sens de l'article 4 alinéa 3 LB étaient remplies. En concordance avec l'opinion des partenaires à la fusion, la Commission des banques a estimé que ces provisions étaient en principe économiquement nécessaires. L'UBS a malgré tout été autorisée à prendre en compte comme fonds propres complémentaires sur base individuelle un montant approprié, à condition qu'il s'agisse de provisions qui, sur la base d'une calculation trimestrielle effectuée par la banque, concernaient des charges futures dont la concrétisation n'intervenait pas avant les prochains douze mois au minimum. L'allègement n'a toutefois été accordé

que sur base individuelle. Il n'y a pas d'exception en ce qui concerne la norme de comparaison la plus importante sur le plan international, à savoir la détermination des fonds propres exigibles sur base consolidée. La Commission des banques a ainsi laissé ouverte la question de savoir si ces provisions avaient le caractère de fonds propres dans le cadre de l'accord de Bâle sur les fonds propres de 1988.

Ces fonds propres devront être présentés ouvertement aux autorités fiscales. Sur la base de la répartition des coûts de restructuration dont l'essentiel interviendra au plus tard durant l'exercice 1999, cet allègement aura des conséquences principalement sur les boucllements 1997 de l'UBS et de la SBS ainsi que sur l'exercice 1998 de l'UBS.

3.4.2

Examen des modèles selon les nouvelles dispositions sur les fonds propres pour les risques de marché

En application des nouvelles dispositions sur les fonds propres (cf. Rapport de gestion 1997 p. 199 ss), la Commission des banques peut, sur demande, accorder à un établissement l'autorisation de calculer les fonds propres nécessaires à la couverture des risques de marché au moyen d'un modèle d'agrégation des risques spécifique à l'établissement. Cette autorisation est accordée à condition que le modèle d'agrégation des risques ainsi que l'organisation, l'infrastructure et le contrôle des risques remplissent certaines conditions minimales.

Les dispositions transitoires des nouvelles prescriptions sur les fonds propres prévoient que toutes les banques et négociants en valeurs mobilières suisses doivent appliquer les nouvelles prescriptions le 31 décembre 1999 au plus tard. Lorsqu'un établissement souhaite appliquer la méthode des modèles au lieu de la méthode standardisée après l'écoulement de la phase transitoire, il doit déposer une requête dans ce sens au plus tard à fin mars 1999. En application d'une réglementation transitoire, les deux grandes banques ont déjà été en mesure de déterminer leurs fonds propres nécessaires en se fondant sur leurs modèles internes depuis le 31 décembre 1997. Cette possibilité leur était ouverte à condition que l'organe de révision bancaire confirme sans réserve que le modèle correspond aux prescriptions et que le facteur de multiplication de base utilisé soit augmenté d'une majoration (add-on) de 1.0. Au sein du secrétariat de la Commission des banques une équipe spécialisée composée de cinq personnes a été chargée de procéder à l'examen des modèles. Les coûts afférents à ces vérifications sont mis directement à la charge de l'établissement concerné. Cette équipe procède à des contrôles sur place mais s'appuie également, en partie, sur les vérifications et attestations de l'organe de révision externe et des autorités de surveillance étrangères.

Au cours de l'année 1998, les vérifications auprès de Credit Suisse First Boston ont été intégralement effectuées. Au vu des vérifications détaillées opérées par l'organe de

révision bancaire et des examens de la Commission des banques, qui ont demandé plus de 1500 heures de travail, la banque a obtenu l'autorisation définitive de recourir à la méthode des modèles. Le facteur de multiplication spécifique à l'établissement a été déterminé. A cet effet, deux composantes ont été prises en compte, à savoir le nombre d'exceptions découlant du contrôle a posteriori (backtesting) et une appréciation globale de toute la mise en œuvre du modèle. L'examen des modèles de l'UBS sera achevé seulement en 1999. Par nature, les vérifications de modèles des grandes banques demandent un grand investissement compte tenu du volume et de la complexité des activités de négoce. Elles doivent en outre être coordonnées étroitement avec les autorités de surveillance étrangères et les organes de révision externes. Une grande partie des vérifications doit par ailleurs avoir lieu à l'étranger, en particulier à Londres et à New York. En sus des grandes banques, des examens ont également été effectués en 1998 auprès de deux autres banques. La procédure de vérification pour l'une de ces banques est déjà très avancée.

3.4.3

Titrisation d'actifs et autres formes de transferts du risque de crédit

La tendance vers l'optimisation de leurs fonds propres s'est entre autres manifestée par les efforts développés en particulier par les grandes banques dans le but de transférer une partie de leurs risques de crédit sur des tiers. Etant donné que les banques voulaient cependant être certaines de l'abandon des exigences de fonds propres correspondantes, la Commission des banques a analysé concrètement différents grands projets dans le sens d'un examen préalable.

Tandis qu'aux Etats-Unis et dans différents autres Etats le refinancement des opérations courantes, comme par exemple les prêts hypothécaires, par le biais de la titrisation (titrisation de créances) est monnaie courante depuis de nombreuses années, cette technique est apparue, également en ce qui concerne les actifs d'une banque suisse, pour la première fois en 1998. Du côté de l'ancienne SBS, l'initiative a été prise à fin mai 1998 de financer pour la première fois sur le marché européen des créances hypothécaires suisses à taux fixe pour un montant de 300 millions de Deutsche Mark. Tandis qu'apparemment rien ne changeait pour chacun des débiteurs hypothécaires, le risque de l'ensemble d'un portefeuille de créances correspondantes était formellement transféré, dans le cadre dudit Asset Backed Securities de l'émission TELL, de la banque sur des investisseurs. Après un examen approfondi, la Commission des banques a admis cette appréciation. En regard d'une augmentation attendue du volume de tels projets de transferts de risques, la Commission des banques a cependant attiré sans équivoque l'attention des initiateurs sur le fait que les risques opérationnels et juridiques croissants liés en particulier à de telles opérations, pourraient exiger à moyen terme pour les banques la mise en place de mesures par l'autorité de surveillance.

La préparation d'un projet de titrisation de risques de crédit au moyen desdits «Mortgage-linked Bonds» qui, au contraire de l'émission TELL, étaient structurés comme un emprunt de la banque, a fourni à la Commission des banques l'occasion de clarifier sa position concernant l'information nécessaire des investisseurs lors d'une titrisation. Étant donné qu'en ce qui concerne ce projet, les investisseurs – contrairement à ce qui se passe lors d'une titrisation traditionnelle – auraient continué à supporter le risque de crédit de la banque en plus du risque de portefeuille, la Commission des banques a exigé que les arguments utilisés pour la publicité excluent impérativement toute méprise de la part des investisseurs.

Le projet Eisberg, une combinaison de titrisation et de dérivé sur crédit (Credit Default Swap) de l'UBS, a finalement offert à la Commission des banques l'occasion de traiter de la question du transfert de risques de crédit de l'ensemble d'un portefeuille sur un tiers au moyen d'une garantie. Du point de vue de la banque, le fondement de cette transaction était entre autres l'échange d'une multitude de contreparties soumises à une pondération du risque élevée de 100% contre une contrepartie privilégiée «Banque OCDE» soumise à une pondération différente, entre 25% et 75%, selon l'échéance. Dans ce contexte précis, la Commission des banques a admis que l'UBS pouvait restructurer son risque de contrepartie de l'ensemble d'un portefeuille de crédits par le biais d'une garantie d'une durée de 5 ans et par le fait même procéder à un échange de contrepartie.

3.4.4

Traitement des opérations de mise en pension pour la liquidité

L'extension des opérations de mise et de prise en pension en Suisse à la suite de la mise en place d'une infrastructure technique adéquate par la Banque nationale suisse posait la question de leur traitement en matière de liquidité. Les prescriptions d'établissement des comptes autorisent en effet trois variantes de comptabilisation qui ont des effets différents pour les exigences en matière de liquidité. Afin d'éviter des distorsions de concurrence et de permettre à ces opérations de mise en pension de rencontrer un succès durable, la Banque nationale a souhaité que les opérations de mise en pension conclues entre banques soient traitées de manière uniforme pour la liquidité de caisse.

Le 28 mai 1998, la Banque nationale et la Commission des banques ont par conséquent établi une circulaire relative au traitement des opérations de mise en pension dans les relations interbancaires pour la liquidité de caisse et la liquidité globale. Cette circulaire prévoit qu'en ce qui concerne la partie monétaire des opérations de mise en pension conclues avec des banques, seule la différence entre l'engagement et la couverture par des valeurs mobilières, des métaux précieux ou des marchandises doit être prise en compte pour le calcul des exigences en matière de liquidité de caisse et de liquidité globale lorsque toutes les conditions de l'art. 12g let. a–c OB sont remplies. La comptabilisation détermine la prise en compte pour le calcul des exigences en matière de liquidité de caisse

et de liquidité globale de la partie monétaire des opérations de mise en pension conclues avec des contreparties non bancaires. Les engagements libellés en valeurs mobilières, métaux précieux et marchandises de ces opérations ne sont pas pris en compte en matière de liquidité.

3.5

Etablissement des comptes

3.5.1

Questions d'interprétation

Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions régissant l'établissement des comptes de 1995, les banques et les sociétés de révision ont adressé à la Commission des banques de nombreuses questions d'interprétation (cf. Rapport de gestion 1995 p. 129). Les points les plus importants ont été clarifiés dans le cadre du remaniement des directives sur les dispositions régissant l'établissement des comptes (DEC-CFB) entrepris en 1996 (cf. Rapport de gestion 1996 p. 155). Les questions d'interprétation adressées entre-temps à la Commission des banques ont été discutées en juin 1998 avec les représentants de la Chambre Fiduciaire et de la Commission des prescriptions comptables de l'Association Suisse des Banquiers. Pour autant qu'elles étaient judicieuses, les suggestions présentées à cette occasion ont été prises en considération. Afin de garantir une interprétation aussi uniforme que possible des dispositions régissant l'établissement des comptes, la Commission des banques a publié le 15 septembre 1998, sous la forme de la Communication CFB no 6 (1998), la liste correspondante comprenant la réglementation de diverses questions individuelles (état au 31 août 1998). Il est prévu de tenir cette liste à jour et de la publier périodiquement. Elle sera en outre prise en considération lors de la prochaine adaptation des DEC-CFB.

3.5.2

Publication des actionnaires indirects dans le rapport de gestion

L'annexe des comptes annuels d'une banque doit mentionner nominalement les détenteurs de capital dont la participation excède de manière directe ou indirecte 5% de tous les droits de vote (art. 25c al. 1 ch. 3.10.2 OB et ch. m. 175 DEC-CFB). Ces personnes ou sociétés doivent être indiquées nominalement avec mention du taux de participation de chacune. Cette règle devait être appliquée pour la première fois le 31 décembre 1996. Lors de l'examen des rapports de gestion pour l'année 1996, la Commission des banques a constaté qu'un certain nombre d'établissements bancaires ne s'y conformaient pas et publiaient seulement le nom de leur actionnaire direct mais sans préciser les détenteurs indirects de capital. La Commission des banques a par conséquent invité différents établissements bancaires à modifier leur publication dans le rapport de gestion 1997. Dans deux cas, la décision a été portée au Tribunal fédéral qui, par arrêt du 11 septembre 1998, a rejeté les recours de droit administratif et intégralement confirmé les décisions de la Commission des banques.

Le Tribunal fédéral relève ainsi que l'obligation de publier prévue à l'art. 25c al. 1 ch. 3.10.2 OB est couverte par la délégation de compétence contenue à l'art. 6 al. 5 LB. Le rapport de gestion des banques doit en principe être établi conformément aux règles du droit des sociétés anonymes (art. 6 al. 2 LB). Aux termes de l'art. 663c al. 1 CO, les sociétés anonymes dont les actions sont cotées en bourse doivent indiquer dans l'annexe au bilan les actionnaires importants et leurs participations pour autant qu'elles en aient connaissance ou doivent en avoir connaissance. Sont réputés actionnaires importants, les actionnaires dont la participation dépasse cinq pour cent de l'ensemble des voix (art. 663c al. 2 CO). Cette règle a pour but de protéger la transparence des marchés. En raison de l'importance économique des banques, il va de soi que l'intérêt du public à connaître les détenteurs de capital ne saurait être inférieur à celui relatif aux sociétés cotées en bourse. En édictant l'art. 25c al. 1 ch. 3.10.2 OB, le Conseil fédéral n'a par conséquent pas dépassé le cadre qui lui était imparti. Il a fait un choix entre deux possibilités que lui offrait le législateur, à savoir d'appliquer aux banques la règle sévère prévue pour les sociétés cotées en bourse ou la règle moins sévère applicable aux autres sociétés. La solution choisie lui était cependant imposée par les intentions et la volonté de transparence du législateur.

Les créanciers d'une banque doivent être en mesure d'en identifier le propriétaire. Comme dans d'autres domaines de la législation bancaire et de la surveillance des marchés financiers, c'est principalement l'ayant droit économique qui présente un intérêt dans ce contexte et pas seulement l'actionnaire formel. Ce principe de la référence à l'ayant droit économique ne pourrait pas être atteint en matière d'établissement des comptes si le propriétaire réel du capital pouvait échapper à son obligation de transparence en faisant usage d'une société holding ou d'une société de domicile. Une telle possibilité serait en contradiction avec le principe général de l'aspect économique qui sous-tend l'ensemble des dispositions sur l'établissement des comptes. Le ch. m. 175 DEC-CFB ne fait par conséquent que concrétiser une situation qui découle déjà du sens et du but de la loi et de l'ordonnance sur les banques (cf. art. 24 al. 2 let. k OB). De la sorte, les créanciers et clients des banques sont en mesure de se forger une opinion sur la qualité et la sécurité de l'établissement auquel ils entendent confier leurs fonds.

3.5.3

Mise en application des réserves pour fluctuations de risques de crédit

Le Conseil Fédéral a adopté, déjà l'année passée, une révision de l'ordonnance sur les banques et a ainsi rendu possible la constitution d'une réserve pour fluctuations de risques de crédit (cf. Rapport de gestion 1997 p. 203 s.). Cette modification de l'ordonnance a été effectuée avant tout sur la base du changement de système dans la méthode de calcul des provisions pour risques de crédit intervenu auprès de la Société de Banque Suisse (SBS) et du Crédit Suisse Group (CSG).

Contre toute attente, ni l'ancienne SBS ni le CSG n'ont fait usage de cette nouvelle possibilité dans les comptes annuels 1997. Les raisons invoquées étaient différentes. La SBS s'est posée la question de la compatibilité avec les International Accounting Standards (IAS). Etant donné que l'UBS SA, issue de la fusion de l'UBS et de la SBS, se propose d'établir le bouclage annuel 1998 selon les normes IAS et que la réserve pour fluctuations de risques de crédit n'est (contrairement aux premières assertions de la société de révision) pas conforme à ces normes IAS, la SBS a renoncé à la présentation de la réserve pour fluctuations de risques de crédit dans le bilan et dans le compte de résultat. De toute manière, le Actuarial Credit Risk Accounting-Model (ACRA) aurait été présenté de manière circonstanciée dans l'annexe, ce qui aurait entraîné une interprétation manifestement erronée. Le CSG a renoncé à la publication de son Incremental Credit Reserve-Models (ICR), parce que la réserve pour fluctuations de risques de crédit ne constituait que des fonds propres complémentaires et ne pouvait donc pas être calculée comme fonds propres de base. Le CSG a par conséquent renoncé à présenter une description du modèle dans l'annexe.

Le modèle ACRA ainsi que la méthode ICR sont cependant utilisés comme auparavant par l'UBS SA et le CSG pour des besoins internes.

3.6

Révision

3.6.1

Etendue de la révision

L'année dernière la Commission des banques a examiné les premiers résultats de l'enquête sur l'étendue de l'ensemble des prestations des réviseurs internes et externes en 1996 (cf. Rapport de gestion 1997 p. 226 ss).

En 1998, les données ont été analysées d'une manière plus approfondie dans le but d'isoler les résultats extrêmes et d'identifier l'ordre de grandeur d'une étendue adéquate de la révision en fonction des risques. Les résultats ont été publiés dans le Bulletin CFB 35 (p. 25 ss).

D'une manière générale, la Commission des banques a constaté, en ce qui concerne les résultats extrêmes, que l'étendue de la révision augmentait immédiatement de manière significative si une banque était confrontée à des problèmes majeurs qui risquaient de se concrétiser à court terme. Dans les instituts confrontés à des problèmes, elle était proche de 300% de la moyenne de la catégorie de banques correspondantes. L'évaluation a en outre démontré qu'il n'était pas possible de déterminer un nombre d'heures ou un coût moyen correspondant à une étendue adéquate de la révision en fonction des risques sur la base d'une seule enquête. Les écarts concernant la révision de banques individuelles comparables étaient souvent tellement importants que seule une revue sur plusieurs années consécutives est à même de donner une image claire sur des différences non

seulement fortuites mais également caractéristiques. Tant en ce qui concerne les banques individuelles que l'ensemble du système bancaire, l'étendue de la révision peut varier notablement année après année en fonction aussi bien du volume que du domaine révisé. La Commission des banques a par conséquent décidé de se procurer à l'avenir chaque année les données concernant l'étendue de la révision dans les banques (cf. ch. 2.3).

3.6.2

Problématique An 2000 en matière informatique

En automne 1997, la Commission des banques a mandaté les institutions de révision bancaire d'examiner spécialement la problématique An 2000 auprès de toutes les banques et de l'en informer de manière circonstanciée dans les rapports de révision (cf. Rapport de gestion 1997, p. 225 ss). Le problème se réfère à la saisie de données annuelles composées de deux positions (98) au lieu de quatre positions (1998) dans les ordinateurs et les programmes. Des perturbations peuvent dès lors survenir lors du changement de millénaire si le changement d'année de 99 à 00 ne différencie pas l'an 2000 de l'an 1900.

L'examen des rapports de révision a fait ressortir quelques faiblesses dans le processus de résolution de ce problème auprès des banques. Les aspects liés au rôle du conseil d'administration et de la direction, à l'échéancier et au plan d'actions, aux tests et solutions de secours ainsi qu'à l'état de préparation des clients et des contreparties n'avaient en particulier pas encore été traités avec suffisamment d'attention. La Commission des banques a dès lors exigé une amélioration dans ces domaines en enjoignant expressément les banques de tester jusqu'à fin 1998 les applications importantes pour leur pérennité. Les tests internes de l'ensemble des applications doivent être terminés d'ici la fin du premier semestre 1999. L'autorisation d'exercer est susceptible d'être retirée aux banques qui ne seraient pas en mesure d'adapter leurs systèmes à temps.

En 1998, la Commission des banques a une nouvelle fois ordonné aux institutions de révision bancaire d'effectuer des examens spécifiques sur la problématique précitée et de lui remettre pour chaque banque, jusqu'à fin novembre 1998, un rapport de révision séparé répondant aux questions relatives aux différents aspects susmentionnés. L'évolution de cette problématique devra aussi être appréciée dans le cadre des prochains rapports annuels de révision.

En vue de faciliter les travaux des banques et des sociétés de révision, la Commission des banques leur a transmis les documents «Supervisory Guidance on the Independent Assessment of Financial Institution Year 2000 Preparations» et «Testing for Year 2000 Readiness» du Joint Year 2000 Council qui regroupe les représentants des institutions suivantes: Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Committee on Payment and Settle-

ment Systems, International Association of Insurance Supervisors et International Organization of Securities Commissions.

Dans le but de satisfaire l'intérêt croissant des clients et du public, les banques ont été invitées, par une communication-CFB, à fournir des informations dans le cadre de leur rapport de gestion 1998 sur l'état et l'évolution de leurs travaux relatifs à la problématique de l'an 2000. Une actualisation périodique de ces informations par les banques via Internet, des brochures ou des annonces spécifiques est également souhaitable. Dans ce contexte, la Commission des banques continue d'insister auprès des banques afin qu'elles participent en grand nombre au test interbancaire prévu pour le deuxième trimestre 1999.

3.6.3

Fusions de sociétés de révision

Les projets de réunion des activités de révision et de conseil de Price Waterhouse et Coopers & Lybrand tout d'abord et d'Ernst & Young et KPMG ensuite ont permis à la Commission des banques d'engager la discussion sur les conséquences possibles de ces fusions dans les domaines de la concurrence d'une part et de la surveillance d'autre part.

En ce qui concerne ce dernier point en particulier, elle a pu envisager, de manière non exhaustive, un certain nombre d'avantages et d'inconvénients.

L'unité de doctrine et l'égalité de traitement sont plus facilement assurées par l'application de lignes de conduites et de normes identiques. La mise en commun des ressources a des effets bénéfiques sur la formation. L'interconnexion des réseaux internationaux a pour corollaire le regroupement des spécialistes. La concentration des mandats offre une meilleure base de comparaison.

La restriction du nombre d'interlocuteurs réduit la marge de manœuvre de l'autorité de surveillance. Les possibilités de choix d'une institution reconnue à qui elle pourrait confier des mandats spéciaux sont plus limitées. L'application du principe de l'indépendance de la révision interne et de la révision externe est rendue plus difficile. La probabilité de survenance de conflits d'intérêts augmente.

D'autres points importants résultent également de telles fusions. Ils ont entre autres trait à la question du partenariat avec l'autorité de surveillance, à celle de l'indépendance du réviseur vis-à-vis de sa clientèle ainsi qu'à celle de la qualité des prestations.

D'une manière générale, il faut donc convenir que les fusions d'institutions de révision reconnues entraînent des difficultés supplémentaires pour la Commission des banques, ce d'autant plus que leur nombre est déjà fortement limité.

3.6.4

Devoir d'information d'une société de révision

En relation avec son mandat de réviseur selon le code des obligations de différentes sociétés financières appartenant à un seul groupe, une institution de révision par ailleurs reconnue pour la révision des banques et des négociants, a constaté qu'une activité bancaire était vraisemblablement exercée sans autorisation de la Commission des banques et en a informé les responsables de la société révisée. La société suisse membre de ce groupe avait obtenu peu avant de la Commission des banques une déclaration aux termes de laquelle son activité n'était pas assujettie à la loi sur les bourses. Cette déclaration de l'autorité de surveillance était cependant fondée sur des informations fournies par la société qui étaient incomplètes ou erronées. Lorsque la Commission des banques, alertée par une autorité de surveillance étrangère, a entrepris, en mars 1998, d'examiner les activités exercées par la société suisse, l'institution de révision s'est limitée à lui communiquer les rapports annuels de la société mais n'a pas spontanément fait part à l'autorité de surveillance des constatations relatives au possible exercice d'une activité assujettie.

La Commission des banques a critiqué l'attitude de l'institution de révision. Une société de révision selon le droit civil, par ailleurs reconnue pour la révision bancaire et boursière, est soumise à un devoir de diligence particulier. En ce qui concerne les sociétés pour lesquelles elle effectue la révision bancaire ou boursière, elle est ainsi tenue d'informer immédiatement la Commission des banques lorsqu'elle décèle des infractions pénales ou de graves irrégularités (art. 21 al. 4 LB et art. 19 al. 5 let. c LBVM). Lorsqu'une société n'est pas au bénéfice d'une autorisation de la Commission des banques mais qu'elle exerce néanmoins une activité qui entre dans le champ d'application de la loi sur les banques, cette loi lui est applicable. Dans ces conditions, les dispositions relatives à la révision sont également applicables. La Commission des banques s'est même demandée si l'obligation d'informer l'autorité de surveillance ne fait pas partie de la diligence attendue d'un réviseur sérieux et qualifié et ne s'impose pas également lorsque la société de révision constate, dans le cadre d'un mandat civil, que des infractions graves à la loi sur les banques ou à la loi sur les bourses sont commises par une société qui n'est pas soumise à la surveillance de la Commission des banques mais exerce une activité assujettie à la loi.

3.7

Surveillance consolidée des groupes atypiques

Une surveillance appropriée sur base consolidée est systématiquement requise lorsqu'une banque forme une entité économique avec une ou plusieurs entreprises actives dans le domaine bancaire ou financier. Une telle exigence s'applique de manière constante non seulement aux groupes dominés par une banque, mais aussi aux structures holdings à la tête desquelles se trouvent une société holding ou des personnes physiques qui ne sont pas elles-mêmes soumises à la loi sur les banques (cf. Rapport de gestion 1997 p. 228 ss). En 1998, à l'instar des années précédentes, la Commission des banques a exigé de

plusieurs groupes atypiques le respect des exigences bancaires sur base consolidée. A cet effet, les divers groupes concernés se sont expressément engagés à transmettre annuellement un rapport de révision bancaire sur base consolidée à l'autorité de surveillance.

Malgré la réglementation émise à ce sujet par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et les dispositions y relatives contenues dans la loi sur les banques ou sur les bourses et dans les ordonnances respectives, des incertitudes subsistent toujours concernant notamment l'assujettissement, le cercle ou l'étendue de la surveillance consolidée. La mise en œuvre d'une réglementation de cette matière a pu être réalisée en 1998 avec la publication détaillée d'un cas d'espèce traité par la Commission des banques (cf. Bulletin CFB 36 p. 13 ss et Rapport des gestion 1998 ch. 1/6).

En raison de la diversité structurelle et juridique des groupes bancaires et financiers concernés par la surveillance consolidée, il n'est guère aisé d'élaborer une réglementation générale susceptible de couvrir tous les cas particuliers. Dans la pratique, la mise en place d'une solution spécifique appropriée et adaptée à chaque cas d'espèce est cependant toujours réalisable.

3.8

Diverses catégories de banques

3.8.1

Grandes banques

3.8.1.1

Renforcement de la surveillance des grandes banques

Eu égard à l'activité toujours plus complexe des grandes banques, la Commission des banques avait déjà décidé l'année dernière d'intensifier la surveillance des deux groupes actuels (cf. Rapport de gestion 1997 p. 184 s.). En avril 1998, la Commission des banques a approuvé le concept définitif de la surveillance des grandes banques et a décidé de constituer un service distinct disposant d'un effectif prévu de 10 personnes.

Le nouveau service a été actif à fin août avec la nomination d'un nouveau responsable. Quatre collaborateurs sont actuellement occupés dans le service des grandes banques. L'effectif prévu sera atteint pendant le premier semestre 1999. Durant cette période les premières inspections de surveillance seront effectuées. L'intervention des groupes de spécialistes et d'analystes («Review Teams») est également prévue dans le courant de 1999.

Dans un premier temps, un groupe de travail qui s'est occupé de la nature et de l'étendue de l'échange d'informations a été constitué avec la participation des grandes banques et des sociétés de révision. Ses travaux ont d'ores et déjà débuté.

3.8.1.2

CS Group

L'amélioration significative de la quote-part des fonds propres du CS Group intervenue suite à la fusion avec le groupe d'assurance Winterthur est devenue un thème de dis-

cussion au niveau international (Comité de Bâle sur la surveillance bancaire), entre concurrents ainsi que lors des entretiens avec l'Office fédéral des assurances privées. La question permanente des prescriptions en matière de fonds propres concernant le traitement des participations des banques dans des entreprises du secteur des assurances a ainsi bénéficié d'une attention particulière (cf. Rapport de gestion 1995 p. 130): Le calcul en vigueur actuellement, une pondération en fonction du risque de 500%, a pour effet que la Commission des banques prend en considération dans les fonds propres du CS Group des fonds propres apportés par le secteur des assurances lors de la fusion. Ce calcul est acceptable aussi longtemps que les besoins en fonds propres des participations dans le secteur des assurances conduisent effectivement à un renforcement de l'afflux de fonds propres, comme le calcule le groupe sur la base de l'ordonnance sur les banques.

Le 15 janvier 1998 un suivi du contrôle conjoint de février 1997 a eu lieu auprès du CS Group auquel ont participé, à côté des représentants de la Commission des banques et de l'Office fédéral des assurances privées, la FED et le Financial Services Authority britannique (FSA). A cette occasion le CS Group a fourni des informations détaillées sur l'état de la restructuration qui avait été entreprise l'année précédente.

3.8.1.3

Groupe UBS

Le projet de fusion entre l'UBS et la SBS, annoncé en décembre 1997 (cf. Rapport de gestion 1997 p. 184), s'est concrétisé en 1998. A cet égard, la Commission des banques a décidé au printemps 1998 qu'il n'était pas nécessaire d'octroyer une nouvelle autorisation à la nouvelle UBS SA mais que l'autorisation bancaire de l'institut à fusionner en premier lieu (il s'agissait de la SBS) devait au contraire être reportée sur la nouvelle banque. Après que la Commission de la concurrence eut accepté la fusion sous certaines conditions (vente de la BSI – Banca della Svizzera Italiana et de la Banque de Soleure, vente de 25 succursales à des tiers entre autres) et que les autorités anticartellaires de l'UE et les principales autorités de surveillance étrangères (notamment la FSA et la FED) eussent donné leur feu vert au rapprochement, la fusion est devenue effective le 26 juin 1998. Les opérations de fusion, qui étaient surveillées en permanence par la Commission des banques, ont pu être effectuées jusqu'à présent dans le cadre de ce qui avait été planifié.

Le 5 juin 1998 a eu lieu à Zurich une présentation de la nouvelle UBS SA, à laquelle ont participé des représentants de la Commission des banques, de l'Office fédéral des assurances privées ainsi que des autorités de surveillance bancaire américaine et anglaise. L'UBS SA a commenté l'état de préparation de la fusion, la stratégie de la nouvelle banque ainsi que le renforcement prévu de la gestion des risques. Un suivi est prévu pour 1999.

3.8.2

Banques cantonales

Selon l'art. 3a al. 2 LB, les banques cantonales peuvent se soumettre à la surveillance intégrale de la Commission des banques. Dans cette hypothèse, la Commission des banques vérifie en particulier si l'organisation de la banque satisfait aux exigences légales, si les organes dirigeants jouissent d'une bonne réputation et offrent la garantie d'une activité irréprochable (cf. Rapport de gestion 1997 p. 232). En outre, au plus tard depuis le 1^{er} février 1998, chaque banque cantonale doit être révisée par une société de révision externe, conformément à l'alinéa 4 des dispositions finales de la modification du 18 mars 1994.

Les cantons qui n'ont pas transféré la surveillance bancaire à la Commission des banques avaient jusqu'au 1^{er} février 1998 pour se doter d'une surveillance cantonale adéquate (cf. alinéa 4 des dispositions finales de la modification du 18 mars 1994 en relation avec l'art. 3a al. 1 LB). La mise sur pied, par les cantons concernés, de leur propre surveillance pourrait s'avérer superflue si la révision projetée de la loi sur les banques aboutit à l'assujettissement de toutes les banques cantonales à la surveillance de la Commission des banques (ch. 1.1.1). Après le transfert par le canton de Glaris de la surveillance bancaire à la Commission des banques le 1^{er} janvier 1999, seules six banques cantonales, soit celles des cantons d'Argovie, Grisons, Jura, Neuchâtel, Nidwald et Tessin, ne sont pas soumises à la surveillance intégrale de la Commission des banques.

3.9

Divers

3.9.1

Ordres donnés directement au broker par le client d'une banque

La Commission des banques a imposé aux banques et institutions de révision bancaires différentes obligations afin de limiter les risques qui résultent des ordres donnés directement au broker par un client au nom de la banque (cf. Bulletin CFB 17 p. 26 s.). Elle a, entre autres, exigé que les contrats correspondants entre la banque et le client ainsi qu'entre la banque et le broker lui soient soumis après examen par la société de révision. Le 26 février 1998 la Commission des banques a aboli l'obligation de lui soumettre ces contrats. Elle tient cependant expressément à ce que ceux-ci remplissent certaines conditions et qu'ils soient vérifiés par les sociétés de révision. Il a en outre été clairement spécifié que les obligations relatives aux ordres donnés directement au broker par les clients s'appliquent également aux négociants en valeurs mobilières. La Commission des banques a publié sa décision dans la Communication CFB no 3 (1998). La circulaire CFB 96/3 «Rapport de révision» devra être complétée par l'obligation de vérification correspondante de l'organe de révision (cf. ch. 2.3).

3.9.2

Monnaie électronique / E-Money

La Commission des banques s'est interrogée sur l'éventuel assujettissement à la loi sur les banques des transactions de monnaie électronique. La question s'est posée du fait

que la société émettrice de monnaie électronique «ecash», la Swiss NetPay AG, ne bénéficie pas en tant que telle d'une autorisation d'exercer l'activité bancaire. C'est la raison pour laquelle la Commission des banques a examiné, dans le cadre de ce projet concret, si les transactions de monnaie électronique sont à considérer comme un pur système de paiement ou si les versements opérés sur le compte de l'émettrice constituent une acceptation de dépôts du public réservée exclusivement aux banques titulaires d'une autorisation.

La Commission des banques a jugé que les transactions de monnaie électronique ne doivent pas être qualifiées d'acceptation (illicite) de dépôts du public à titre professionnel. Ce type de paiement n'est donc, à certaines conditions, pas soumis à autorisation selon le droit en vigueur en Suisse. Il n'est pas réservé aux seules entités bancaires. Pour l'heure, les émetteurs de monnaie électronique échappent également à toute surveillance.

La structure concrète du projet a été déterminante quant à l'appréciation émise. Les montants étaient versés sur le compte de l'émettrice de monnaie électronique exclusivement pour être convertis en monnaie électronique ou en vue de leur reconversion en monnaie scripturale. Les fonds déposés sur le compte professionnel de la société émettrice ne produisaient aucun intérêt, que ce soit pour le client ou le commerçant utilisant cette monnaie électronique. L'on ne peut ainsi exclure que la Commission des banques porte une appréciation différente sur d'autres cas de transactions de monnaie électronique, s'il devait s'avérer qu'il ne s'agit pas de purs systèmes de paiement.

Selon la conception de la Commission des Communautés européennes, les transactions de monnaie électronique ne constituent pas une acceptation de fonds, laquelle, d'après le droit en vigueur dans l'Union européenne, est réservée aux établissements de crédit dûment autorisés. La Commission européenne est cependant de l'avis que les transactions de monnaie électronique devraient faire l'objet d'une surveillance. Elle a en conséquence proposé en septembre 1998, en conformité avec les recommandations de la Banque centrale européenne (BCE), une nouvelle directive «concernant l'accès à l'activité des institutions de monnaie électronique et son exercice, ainsi que la surveillance prudentielle de ces institutions». Cette proposition de directive prévoit l'obligation d'autorisation et l'assujettissement à surveillance des émetteurs de monnaie électronique. Afin que ces émetteurs obtiennent l'accès au «passport européen» (admission unique), ils devront être assimilés à des établissements de crédit.

Etant donné le caractère restreint du domaine d'activités des institutions de monnaie électronique, certaines prescriptions des directives bancaires ne devraient pas leur être appliquées, ou trouver une application réduite. Dans la proposition de nouvelle directive sur les institutions de monnaie électronique, un capital minimal de départ de ECU 500 000

I. Bases légales

La législation suisse en matière de fonds de placement n'a pas connu de modifications durant l'année 1998.

Au regard de l'Union économique et monétaire, la Commission européenne a présenté deux nouveaux projets de directives visant à intensifier la distribution transfrontalière des fonds de placement. A cet effet, le fonds de placement européen harmonisé – appelé organisme de placement collectif en valeurs mobilières («OPCVM» resp. «UCITS» en anglais) dans le jargon spécialisé – doit être complété par d'autres catégories de fonds. En outre, il est prévu d'assouplir certaines restrictions de placement contenues dans la directive européenne 85/611 sur les fonds de placement. Les directions de fonds devraient aussi pouvoir profiter de la liberté transfrontalière pour les prestations de services à l'intérieur de l'Union européenne, par une extension de leur activité. Enfin, un document simplifié appelé «simplified prospectus» devrait pouvoir être remis aux investisseurs à la place du prospectus actuel. Pour l'instant, il n'est pas encore possible de dire si et quand ces propositions seront réalisées. La Commission des banques suit cependant attentivement le développement en la matière et sollicitera en temps utile les adaptations nécessaires afin que la législation fédérale concernant les fonds de placement demeure euro-compatible.

2. Circulaire sur les agences de notation reconnues (Circ.-CFB 98/3)

Selon l'art. 5 al. 2 OFP-CFB, la direction peut conclure des opérations à terme sur devises, des «swaps» sur devises et des «swaps» sur taux d'intérêt avec une banque ou un institut financier spécialisé dans ce type d'opérations et disposant d'une notation minimale d'une agence de notation reconnue par la Commission des banques. Dans le cadre d'opérations de prêts de valeurs mobilières, conformément à l'art. 18 let. c ch. 3 et 4 OFP-CFB, la banque dépositaire doit mettre en gage certains actifs disposant d'une notation minimale d'une agence de notation reconnue par la Commission de banques. Durant l'année 1998, la Commission des banques s'est prononcée sur cette question et a reconnu dans sa circulaire 98/3 les agences suivantes:

- Dominion Bond Rating Service (DBRS), Limited, Toronto
- Fitch IBCA Inc., New York / London
- Mikuni & Co., Limited, Tokyo
- Moody's Investors Service, Inc., New York
- Standard & Poor's Ratings Services (S & P), New York
- Thomson Bank Watch (TBW), Inc., New York

3. Pratique de l'autorité de surveillance

3.1 Distribution de parts de fonds de placement par des agents

Dans le cadre de l'octroi d'une autorisation au sens de l'art. 22 LFP à une société de conseil en placement pour proposer ou distribuer des parts de fonds de placement à titre professionnel, la Commission des banques a été amenée à définir le cercle des auxiliaires de la société englobés par l'autorisation. En particulier, il y avait lieu de décider si et à quelles conditions l'autorisation inclut également des agents occupés à plein temps par la société (art. 418a ss CO). En tant que commerçants indépendants, les agents doivent en effet, par principe, être au bénéfice d'une autorisation personnelle, contrairement aux salariés.

Dans la mesure où les art. 22 LFP et 22 OFP ne traitent pas de la nature des auxiliaires d'une personne morale, la Commission des banques a estimé que la question n'est pas de savoir si l'investisseur est en présence d'un agent indépendant ou non. Il importe que le conseiller en placement soit compétent et sérieux et que l'auxiliaire, qui peut également être indépendant selon la pratique du Tribunal fédéral, soit contrôlé de manière appropriée par la personne morale.

Dans le cas d'espèce, l'agent est soumis aux instructions et à un contrôle permanent de la société, et reçoit une formation intensive et suivie. La Commission des banques a ainsi décidé, sans préjuger de cas futurs, que l'autorisation donnée à cette société s'étendait aussi à ses agents.

En raison de l'importance de la qualité du conseil en matière de placement, la Commission des banques a pris en considération les circonstances particulières du cas, en imposant diverses conditions à la société, dans le cadre de l'octroi de l'autorisation au sens de l'art. 22 OFP. Ainsi, celle-ci a été astreinte, entre autres, à ne confier la distribution de parts de fonds qu'à certains agents qualifiés, et à nommer un organe de révision reconnu par l'autorité de surveillance et appelé à prendre position sur le respect des conditions précitées, en plus de son mandat au sens des art. 727 ss CO.

3.2 Euro

L'introduction de l'Union économique et monétaire dans le cadre de l'Union européenne soulève des questions spécifiques au secteur des fonds de placement dans trois domaines. Il s'agit des regroupements de fonds liés à l'introduction de l'euro (cf. ch. 3.6), de l'adaptation des règlements de fonds ainsi que de la conversion de la comptabilité des fonds en euro.

S'agissant de la procédure à appliquer pour adapter les règlements de fonds, la Commission des banques a constaté en 1998 que la procédure de modification prévue par l'art. 8 LFP n'était applicable que pour les clauses soumises au pouvoir de disposition de droit privé des parties au contrat (direction de fonds et banque dépositaire d'un côté, investisseurs de l'autre). L'introduction de l'euro est cependant réglementée par un droit étranger de caractère impératif qui ne prévoit une marge de manœuvre pour les parties au contrat de placement collectif que dans la mesure où le droit monétaire européen permet de choisir, durant la période transitoire, le moment du passage définitif à l'euro en tant que monnaie unique. Selon les dispositions applicables de la loi fédérale sur le droit international privé, la législation de l'Etat dont la monnaie est considérée détermine la définition de cette monnaie. En conséquence, le remplacement des monnaies nationales applicables jusqu'ici par l'euro déploiera ses effets de façon automatique et directe également pour les fonds de placement de droit suisse.

Dès le 1^{er} janvier 1999, les directions de fonds sont donc autorisées, sans modification préalable du règlement, à effectuer des placements dans des valeurs libellées en euro ainsi qu'à procéder à une publication supplémentaire des valeurs d'inventaire en euro. Rien ne s'oppose non plus à ce qu'il soit procédé à des émissions et à des rachats en euro. Les noms actuels des fonds peuvent être conservés provisoirement. Les investisseurs doivent être informés de toutes ces modifications en temps utile et de manière complète. Le principe du droit monétaire européen selon lequel les agents économiques ne peuvent être ni empêchés ni obligés de recourir à l'euro s'applique également aux fonds de placement suisses. Suivant ce principe, les directions de fonds peuvent décider librement du moment exact auquel elles veulent adapter leurs règlements de fonds, adaptation qui doit tout de même intervenir au plus tard le 31 décembre 2001. Il n'est ainsi pas nécessaire de convertir immédiatement après le 1^{er} janvier 1999 la monnaie prévue dans les règlements.

Etant donné que les «anciennes» monnaies subsistent comme sous-unités de l'euro jusqu'au 31 décembre 2001, il est possible de continuer à utiliser durant la période transitoire et jusqu'à la modification du règlement leur dénomination monétaire habituelle pour la comptabilité, pour le calcul de la valeur d'inventaire, dans le nom du fonds ainsi que lors d'un versement aux investisseurs. Ce dernier point est particulièrement important pour les fonds à distribution dans la mesure où les billets et les pièces libellées en euro ne doivent être mis en circulation que le 1^{er} janvier 2002, ce qui signifie que les éventuels versements au comptant en faveur des investisseurs doivent de toute façon pouvoir encore être effectués dans les monnaies nationales applicables jusqu'ici. Comme ces dernières perdent leur indépendance juridique, le taux de conversion euro/monnaie nationale doit en plus, afin d'informer les investisseurs, être indiqué à partir du 1^{er} janvier 1999 dans l'ensemble des publications (rapports annuels et semestriels, publications des prix, etc.).

Les règles sur les arrondis spécifiques à l'euro doivent être appliquées lors de cette conversion.

Dans ce contexte et sur proposition de la «Swiss Funds Association», la Commission des banques a admis deux dérogations au déroulement ordinaire de la procédure. Il est tout d'abord possible de renoncer à une publication des modifications proposées des règlements dans les organes de publication du fonds pour autant que les investisseurs aient au préalable déjà reçu une information générale sur les adaptations liées à l'euro. En second lieu, après avoir examiné les modifications proposées des règlements, la Commission des banques constatera dans sa décision qu'elle ne peut absolument pas entrer en matière sur les oppositions des investisseurs. Si les adaptations liées à l'euro devaient conduire l'industrie des fonds de placement à introduire également d'autres modifications matérielles dans les règlements de fonds, seule la procédure ordinaire d'adaptation des règlements (art. 8 LFP) trouverait alors application, laquelle garantit aux investisseurs le délai légal d'opposition de 30 jours. Si le nouveau droit monétaire a des répercussions d'ordre matériel sur la politique de placement, une nouvelle définition matérielle de cette dernière doit déjà faire l'objet d'une procédure ordinaire et complète de modification du règlement.

Pour les fonds ayant pour unité de compte l'une des monnaies participant à l'euro, il peut apparaître des gains ou des pertes comptables uniques liés à la conversion en euro, lesquels conduiraient, pour autant qu'ils soient versés ou qu'elles soient déduites, à des versements ou à des produits fictifs ne correspondant pas au résultat économique effectivement obtenu. Dérogeant à sa pratique établie en 1989 (cf. Rapport de gestion 1989 p. 214 ss), la Commission des banques a dès lors décidé que la conversion de la comptabilité des fonds en euro ne doit pas se référer au cours moyen historique de la devise, lequel n'existe en l'occurrence pas. Toutes les positions du bilan libellées dans la monnaie d'un pays participant à l'Union économique et monétaire peuvent être globalement converties en euro au taux fixe établi par l'Union européenne le 1^{er} janvier 1999.

3.3

Cloning des fonds de placement

La Commission des banques a autorisé la proposition et la distribution en Suisse de fonds de placement étrangers dont le prospectus autorise l'introduction de la technique de la cogestion (clonage) des actifs.

Par clonage ou cogestion, il faut entendre toute gestion collective des actifs de différents fonds de placement qui – par la mise en place d'un logiciel spécifique – n'affecte pas l'indépendance juridique desdits actifs. Les comptes et les dépôts des fonds concernés se trouvent auprès de la même banque dépositaire qui organise la cogestion informatique des fonds. Tous les fonds confient la gestion des actifs clonés à un seul gérant lequel applique une politique de placement unique. Lorsque le gérant décide de l'affectation des actifs,

il passe un ordre global touchant – proportionnellement à la valeur des actifs – tous les fonds de placement gérés. Les valeurs mobilières sont attribuées directement aux dépôts titres de chaque fonds de placement sans passer par un compte commun. Afin de garantir la même répartition des actifs, le gérant doit effectuer de continues opérations de rééquilibrage. En cas de souscription de parts dans l'un des fonds cogérés et de rachat dans un autre, il y aura lieu de transférer des titres d'un dépôt à l'autre. Les opérations de rééquilibrage internes n'entraînent aucun coût pour les fonds de placement concernés. Les valeurs mobilières devant être fractionnées sont automatiquement acquises par la banque dépositaire, de sorte que les fonds n'ont pas de fractions de titres dans leurs portefeuilles.

La Commission des banques a considéré que cette technique de gestion est admissible au regard de la loi fédérale sur les fonds de placement et n'implique aucun danger supplémentaire pour les investisseurs. A aucun moment les actifs clonés ne forment un patrimoine commun ou ne sont regroupés dans un organisme de placement commun. Par ailleurs, le clonage ne modifie pas non plus la responsabilité de la banque dépositaire et de la direction du fonds. Enfin, le clonage n'implique aucune concentration des risques auprès d'une contrepartie ou d'un débiteur.

3.4

Assurances-vie liées à un fonds de placement

Les assurances-vie liées à des fonds de placement connaissent en Suisse un succès grandissant. Leur particularité par rapport aux assurances-vie traditionnelles mixtes avec épargne consiste essentiellement dans l'utilisation des primes d'épargne pour l'acquisition de parts de fonds de placement, le client participant à l'accroissement de la valeur de ces parts.

La distribution d'assurances-vie liées à des fonds de placement n'est pas réglementée dans la législation concernant la surveillance des assurances. La Commission des banques a ainsi examiné si la distribution de ces assurances est sujette à autorisation au sens de l'art. 22 LFP, dans la mesure où il s'agit d'une distribution indirecte de parts de fonds de placement.

La Commission des banques a décidé de ne pas soumettre à autorisation la distribution d'assurances-vie liées à des fonds de placement. D'une part, parce que la qualification juridique est celle d'assurance, dans la mesure où les activités en matière de fonds de placement et d'assurance-vie sont inséparablement liées. D'autre part, parce que selon la pratique de l'Office fédéral des assurances privées, seuls des fonds dûment autorisés, suisses ou étrangers distribués à titre professionnel en Suisse, peuvent l'être indirectement au travers d'assurances-vie.

3.5

Classes de parts / Commissions

Dans divers ordres juridiques étrangers, comme aux USA, au Luxembourg et en Irlande, des fonds de placement sont distribués depuis peu avec plusieurs classes de parts pour le même fonds, ces classes prévoyant des commissions différentes pour la gestion et/ou la banque dépositaire. Le phénomène du «multiple-share-classes» était certes déjà accepté en Suisse pour les fonds étrangers, pour autant qu'il s'agisse de classes de parts se distinguant par les commissions d'émission ou de rachat – ces dernières échelonnées selon la durée de conservation des parts – ou encore par les monnaies ou par les tranches de distribution ou de thésaurisation. Ce qui était nouveau dans le cas à examiner était l'échelonnement des commissions de gestion par segments de clients, tels que clients «retail», clients privés avec une certaine fortune et clients institutionnels, échelonnement permettant une distribution différenciée et aboutissant à des valeurs d'inventaire différentes selon les commissions perçues.

La loi sur les fonds de placement ne contient pas de norme interdisant expressément la création de plusieurs classes de parts pour le même fonds ou le même compartiment. La question de principe se posait cependant de savoir comment traiter, au regard du principe d'égalité de traitement des investisseurs, une telle structure de commission, issue de la pratique anglo-américaine et impliquant une différence de traitement par segments de clientèle dans le même fonds.

Après un examen approfondi de la situation juridique, la Commission des banques est arrivée à la conclusion qu'un échelonnement par classes de parts ne violait aucun principe du droit suisse en matière de fonds de placement, en particulier pas le principe d'égalité de traitement des investisseurs, qui ne vaut pas de manière absolue. En conséquence, tant les fonds suisses qu'étrangers peuvent prévoir de telles classes de parts sans conditions particulières.

3.6

Regroupement de fonds de placement

L'introduction de l'euro au 1^{er} janvier 1999, de même que la fusion entre les ex Société de Banque Suisse et Union de Banques Suisses ont amené la Commission des banques à examiner une clause de regroupement de fonds proposée par l'Association suisse des fonds de placement (ASF).

La législation en matière de fonds de placement ne contient aucune disposition sur le regroupement de fonds. La direction d'un fonds à segments multiples est cependant habilitée «à créer de nouveaux segments, à en supprimer ou à en regrouper» si le règlement le prévoit (art. 7 al. 2 OFF). Dans la mesure où le législateur était conscient de la problématique du regroupement de fonds, mais ne l'a expressément autorisé que

pour les fonds à segments multiples, la Commission des banques a considéré qu'il y a véritablement lacune de la loi en la matière.

En se basant sur sa décision de principe concernant le transfert et la fusion de fonds (cf. Rapport de gestion 1995 p. 179 s.), la Commission des banques a avalisé sans objection la clause de regroupement proposée, intégrée entre-temps dans le règlement modèle d'un fonds de placement suisse en valeurs mobilières (de juillet 1998) de l'ASF. Selon cette clause de regroupement, ce dernier n'est admis en principe que si

- les fonds sont gérés par la même direction de fonds et que leurs fortunes sont consignées auprès de la même banque dépositaire;
- les fonds poursuivent en principe la même politique de placement;
- les fonds concordent en principe en matière de droits et devoirs des investisseurs;
- l'évaluation de la fortune du fonds, le calcul du rapport d'échange et le transfert de la fortune du fonds sont effectués le même jour.

Le regroupement de fonds se déroule en trois étapes. Dans un premier temps, la clause de regroupement est intégrée dans les règlements des fonds reprenant et à reprendre selon la procédure de modification de l'art. 8 LFP. Dans un second temps, la direction des fonds remet à l'autorité de surveillance pour vérification un dossier exposant les motifs du regroupement, au moins un mois avant la publication prévue. Cette publication du regroupement envisagé a lieu ensuite au moins un mois avant la date de référence fixée par la direction, à deux reprises dans les organes de publication des fonds respectifs. L'investisseur est alors rendu attentif au fait qu'il peut demander le remboursement de ses parts en espèces jusqu'à la date de regroupement. En revanche, l'investisseur ne peut plus faire valoir d'objections au sens de l'art. 8 LFP. La troisième étape est la date de regroupement effectif. L'organe de révision prévu par la LFP vérifie alors immédiatement le déroulement correct du regroupement.

3.7

Traitement des dommages

Selon l'art. 65 LFP, la direction de fonds et la banque dépositaire répondent envers les investisseurs des dommages résultant de la violation de leurs obligations à moins qu'elles ne prouvent qu'aucune faute ne peut leur être imputée. La condition de la responsabilité est la violation de devoirs prévus par la loi ou le règlement. Dans la pratique en matière de surveillance, les dommages rencontrés sont notamment ceux résultant de la violation de prescriptions de placement légales ou réglementaires ou résultant d'erreurs de calcul de la valeur d'inventaire d'un fonds. Ces dommages peuvent soulever des questions juridiques complexes. Durant l'année 1998, la Commission des banques a décidé de se consacrer seulement, dans un premier temps, à la problématique du traitement de dommages résultant de placements contraires à la loi ou au règlement.

D'un point de vue du droit des fonds de placement, il y a lieu de distinguer entre un dommage dans la fortune du fonds (art. 27 al. 2 LFP), qui ne représente qu'un dommage indirect pour l'investisseur (dommage indirect), et un dommage causé non pas au fonds, mais directement à l'investisseur (dommage direct).

L'évaluation du dommage causé au fonds est le plus souvent simple, contrairement à l'évaluation du dommage subi par l'investisseur, qui est beaucoup plus complexe et prend plus de temps. En général, il y a lieu de distinguer entre les catégories suivantes de lésés:

- les investisseurs ayant participé au fonds pendant toute la durée de l'événement dommageable (lésés indirects);
- les investisseurs ayant souscrit de nouvelles parts pendant la durée de l'événement dommageable (lésés directs);
- les investisseurs ayant vendu des parts pendant la durée de l'événement dommageable (lésés directs).

Sur la base d'une analyse des sinistres intervenus durant les dernières années, la Commission des banques est arrivée à la conclusion qu'il ne peut pas y avoir d'équité absolue pour chaque cas particulier en matière de fonds de placement, dont la valeur varie constamment dès lors qu'ils font l'objet chaque jour d'émission et de rachat, et qu'une approche pragmatique est beaucoup plus appropriée. C'est pourquoi l'autorité de surveillance a décidé d'adopter une solution globale simplifiée pour les cas de moindre importance.

En premier lieu, la Commission des banques rappelle aux directions de fonds, aux banques dépositaires et aux organes de révision prévus par la LFP que toute violation de prescriptions légales ou réglementaires de placement doit être annoncée sans retard à l'autorité de surveillance, de façon que cette dernière puisse immédiatement demander des explications supplémentaires et décider de la suite à adopter. Ceci est également valable si les placements non appropriés aboutissent en définitive à un bénéfice pour le fonds.

Si le dommage total n'excède pas certaines limites de valeurs, la Commission des banques se réserve le droit de liquider l'affaire comme étant de moindre importance et de libérer la direction et/ou la banque dépositaire fautive de la recherche des investisseurs directement lésés, de même que du devoir de publication dans le prochain rapport annuel ou semestriel. Ceci ne vaut cependant que lorsque le dommage a été signalé sans délai après sa découverte et qu'il a été réparé immédiatement.

Lorsque la direction du fonds et/ou la banque dépositaire fautive ne sont en revanche pas prêts à réparer l'intégralité du dommage en cas de sinistre de moindre importance ou que le dommage excède celui d'un cas de moindre importance, une publication dans le

prochain rapport semestriel ou annuel s'impose (art. 48 al. 1 let. g. LFP) afin que les investisseurs puissent décider s'ils veulent utiliser la voie du droit civil.

En 1999, la Commission des banques va s'intéresser de plus près au traitement de dommages résultant d'erreurs de calcul de la valeur d'inventaire.

3.8

Traitement particulier des investisseurs institutionnels

En 1997, la Commission des banques a pour la première fois autorisé des fonds de placement réservés à des investisseurs dont la trésorerie est gérée à titre professionnel et a déclaré conformément à l'art. 2 al. 2 OFP certaines dispositions de la loi sur les fonds de placement non applicables (cf. Rapport de gestion 1997 p. 246). Durant l'année 1998, d'autres fonds semblables ont été soumis à l'autorité de surveillance, notamment un fonds en valeurs mobilières à segments multiples dont les deux premiers segments ont été créés – principalement, mais pas de manière exclusive – pour les besoins de trésorerie des filiales suisses d'un groupe industriel mondialement connu ainsi qu'un fonds immobilier destiné uniquement à des institutions de prévoyance enregistrées, fiscalement exonérées. A cet égard, en relation avec le traitement particulier des investisseurs institutionnels prévu de manière générale par la loi sur les fonds de placement, la Commission des banques a dû concrétiser et définir de manière plus précise la notion d'investisseur institutionnel dont la trésorerie est gérée à titre professionnel.

Les segments du fonds en valeurs mobilières précité ont fait usage des exceptions autorisées par la Commission des banques ainsi que de la possibilité, également autorisée l'année dernière pour la première fois, du paiement ainsi que du remboursement au moyen de valeurs mobilières (Contribution/Redemption in kind). Conformément à la requête présentée, la Commission des banques a constaté que le cercle des investisseurs, à savoir des sociétés appartenant au groupe en question, pour autant qu'ils ne soient pas eux-mêmes des investisseurs institutionnels au sens de la circulaire CFB no 98/2 Négociants ch. marginal 16, peuvent être considérés comme tels parce que les conditions suivantes sont remplies: ils sont dominés par un holding suisse et ils ont chargé une société financière appartenant également à ce holding de la coordination ainsi que du Portfolio Management. Ils disposent ainsi dans le cadre du groupe d'une trésorerie gérée à titre professionnel.

Concernant le fonds immobilier susmentionné, la Commission des banques a autorisé pour la première fois, de manière analogue à sa pratique pour les fonds en valeurs mobilières, le paiement au moyen d'immeubles en lieu et place d'espèces lors de la première émission ainsi que lors de la libération pour les émissions subséquentes. Cette décision, à caractère innovateur, était essentielle dans la mesure où elle a permis aux caisses de pensions de transférer leurs immeubles dans le fonds dans le but de les gérer plus

rationnellement et plus professionnellement par la direction et afin de rendre leurs actifs plus liquides compte tenu de la négociabilité en tout temps des parts du fonds de placement.

L'apport d'immeubles doit être effectué à la valeur vénale estimée étant donné l'absence de prix du marché comme cela est le cas pour les valeurs mobilières. En plus des obligations que doit prévoir le règlement d'un fonds en valeurs mobilières pour lequel des contributions en nature sont possibles, il a été exigé que la valeur vénale des immeubles à reprendre soit fixée par deux experts immobiliers indépendants (à la place d'un seul comme dans le cas des fonds immobiliers «normaux»). Cette condition ainsi que le professionnalisme des personnes concernées et notamment leur droit de contrôle élargi sur les transactions effectuées ont été considérées par la Commission des banques comme étant un contrepois suffisant à l'absence de prix du marché pour les immeubles. Comme pour les fonds immobiliers destinés au public, l'émission de parts ne doit être effectuée dans le cas présent que par tranches et les nouvelles parts doivent être offertes tout d'abord aux anciens investisseurs (droit de souscription préférentiel).

Afin d'obtenir l'approbation du règlement de ce fonds immobilier, la direction a en outre été obligée d'apporter la preuve que rien ne s'opposait à ce projet du point de vue de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP). Les personnes en charge d'institutions de prévoyance ont l'obligation de veiller aux seuls intérêts des destinataires. Cela signifie, dans le cas particulier, qu'en plus de l'avantage de la détention indirecte d'immeubles, ces personnes devaient également s'assurer que la participation à un fonds immobilier ne changerait rien à l'exonération des institutions de prévoyance en ce qui concerne les impôts sur le revenu et sur la fortune aux niveaux fédéral, cantonal et communal.

En principe, les fonds de placement n'ont pas la personnalité juridique et par voie de conséquence ne sont pas des sujets fiscaux. Toutefois, conformément à l'art. 49 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et à l'art. 20 al. 1 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), les fonds immobiliers avec propriété directe de leurs immeubles – ce qui est effectivement le cas pour le fonds immobilier précité – sont assimilés aux personnes morales et sont ainsi des sujets fiscaux. En relation avec le projet susmentionné, il a été demandé à l'Administration fédérale des contributions une décision aux termes de laquelle – conformément aux intentions du législateur – les fonds immobiliers avec propriété directe sont libérés de l'assujettissement fiscal pour autant que l'acquisition de leurs parts soit réservée exclusivement à des institutions de prévoyance enregistrées et libérées fiscalement. L'Administration fédérale des contributions a accepté cette interprétation et l'on peut admettre que les autorités fiscales cantonales s'y rallieront.

3.9

Liste des pays reconnus

Il ressort des procédures d'autorisation menées jusqu'à présent que les pays disposant d'une surveillance de l'Etat visant la protection des investisseurs au sens de l'art. 45 al. 2 LFP sont les suivants: les Etats membres de l'Espace économique européen, les Etats-Unis, Guernesey et Jersey.

IV. Bourses et commerce des valeurs mobilières

190

IV. Bourses et commerce
des valeurs mobilières

I. Bases légales

I.1 Entrée en vigueur de la deuxième partie de la législation boursière

Une première partie de la législation boursière concernant les dispositions sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières est entrée en vigueur le 1^{er} février 1997. La Commission des banques a édicté les dispositions concernant la publicité des participations et l'obligation de présenter une offre le 25 juin 1997 et approuvé l'ordonnance de la Commission des offres publiques d'acquisition sur les offres publiques d'acquisition ainsi que le règlement de la Commission des offres publiques d'acquisition le 11 août 1997. Elle a fixé l'entrée en vigueur de ces textes au 1^{er} janvier 1998. Le Conseil fédéral a, de son côté, fixé l'entrée en vigueur de l'ensemble de la loi sur les bourses au 1^{er} janvier 1998.

I.2 Inspections sur place auprès des bourses et des négociants en valeurs mobilières

Suite à la révision de la loi sur les banques, la loi sur les bourses devra également être complétée par un nouvel article 38bis concernant la surveillance transfrontalière des bourses et des négociants en valeurs mobilières (inspections sur place; cf. ch. II/1.1.2).

I.3 Révision de l'ordonnance de la Commission des offres publiques d'acquisition

Suite aux premières expériences faites avec les dispositions de l'ordonnance de la Commission des offres publiques d'acquisition sur les offres publiques d'acquisition, en particulier en tenant compte des offres publiques de rachat, la Commission des offres publiques d'acquisition a arrêté divers changements de son ordonnance (cf. RO 1998, 1541 s.), soit des dispositions concernant les délais (art. 3 et 5 OOPA) et l'égalité de traitement (art. 10 OOPA). De plus, la disposition concernant les émoluments (art. 62 OOPA) ne s'est pas avérée assez détaillée en pratique. La Commission des offres publiques d'acquisition a donc effectué une révision et arrêté les nouvelles dispositions au 1^{er} avril 1998. La révision a été approuvée par la Commission des banques le 28 mai 1998. L'entrée en vigueur du changement était fixée au 1^{er} juillet 1998.

2. Circulaire; commentaires du terme de négociant en valeurs mobilières (Circ.-CFB 98/2)

La circulaire «Commentaires du terme de négociant en valeurs mobilières» est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1998. La circulaire est destinée à commenter des questions d'interprétation de portée générale relatives au terme de négociant en valeurs mobilières (art. 2 let. d LBVM et art. 2 et 3 OBVM) ainsi que de questions de délimitation concernant l'assujettissement des négociants étrangers (art. 38 ss OBVM).

Les entreprises qui ont leur siège en Suisse et qui tombent sous le coup des art. 2 let. d LBVM et art. 2 et 3 OBVM doivent obtenir une autorisation en tant que négociants suisses (art. 10 LBVM et art. 17 ss OBVM).

La base de départ concernant la question de l'assujettissement à la loi sur les bourses se trouve dans les dispositions d'exécution de l'ordonnance sur les bourses relatives au terme de négociant. Ces dispositions définissent (art. 2 OBVM) et concrétisent (art. 3 OBVM) les catégories de négociants suivantes: négociants pour propre compte, maisons d'émission, fournisseurs de dérivés, teneurs de marché et négociants pour le compte de clients. Ces catégories de négociants créent des critères distinctifs qui sont utiles pour délimiter les négociants soumis à autorisation des entreprises non assujetties. En ce qui concerne les catégories de négociants pour propre compte et les négociants pour le compte de clients, la circulaire ne fait qu'appliquer des décisions déjà prises l'année passée (cf. Rapport de gestion 1997 p. 286 ss).

Par conséquent, la circulaire analyse les concepts communs «activité principalement dans le domaine financier», «activité à titre professionnel» et «offre au public» ainsi que les différentes catégories particulières de négociants.

Les délimitations développées dans le cadre d'un cas concret, relatives aux représentations de négociants étrangers et concernant les «introducing brokers» (art. 39 al. 1 let. a ch. 2 OBVM), ont également été intégrées dans la circulaire. Les représentants de négociants étrangers en Suisse sont des personnes qui travaillent à titre professionnel et permanent, notamment en transmettant des mandats de clients ou en représentant le négociant étranger à des fins publicitaires ou dans d'autres buts, mais sans négocier des valeurs mobilières et sans tenir des comptes pour des clients. Ils ont besoin d'une autorisation selon l'art. 38 al. 1 OBVM. Les activités développées par les «introducing brokers» en Suisse sont toutefois plus ou moins marquées par les liens que ces derniers entretiennent avec le négociant étranger qu'ils représentent; des traitements différenciés sont par conséquent nécessaires en ce qui concerne leur assujettissement à la loi sur les bourses. Ces distinctions sont effectuées dans la circulaire.

La circulaire sera régulièrement adaptée aux modifications et innovations futures de la pratique concernant le terme de négociant en valeurs mobilières ainsi qu'aux délimitations supplémentaires relatives aux négociants étrangers.

3. Surveillance des bourses

3.1 Procédure d'autorisation des bourses suisses

3.1.1 Autorisation de la Bourse suisse et de la Soffex

La Bourse suisse (SWX) et la SOFFEX avaient soumis en 1997, dans les délais requis, leur demande en autorisation (art. 49 al. 1 LBVM). La Commission des banques a accordé l'autorisation d'exploitation au sens de l'art. 3 LBVM aux deux bourses au mois de janvier

1998. Les autorisations étaient assorties de certaines conditions, en particulier en ce qui concerne la dotation en personnel de l'organe interne de surveillance, qui ont été réalisées avant la fin de l'année 1998.

3.1.2

Small- & Venture Capital Exchange

Le «Swiss Venture Capital Center», Bâle, (SVCC SA) avait soumis à la Commission des banques en automne 1997 une demande d'autorisation pour exploiter une bourse du Small- & Venture Capital (SVCX). Se référant à une possible exclusion partielle de la SVCX du champ d'application de la loi sur les bourses, la SVCC SA a donc requis que la SVCX soit autorisée, dans le cadre d'une exclusion partielle du champ d'application de la loi, à commencer une activité boursière réduite dès janvier 1998.

La Commission des banques était en principe favorable au projet, mais réservait sa décision quant à une exclusion partielle du champ d'application de la loi sur les bourses et la demande d'exploitation y relative. Ce report était essentiellement dû au fait que la SVCX n'était même pas en mesure de commencer l'exploitation parce qu'elle n'avait pas suffisamment de membres de bourse au bénéfice d'une autorisation de négociant. La Commission des banques ne voulait pas entrer en matière sur une demande irréaliste de par le nombre de membres de la bourse. La SVCX n'a donc pas pu commencer le 5 janvier 1998 avec le marché pilote prévu. La Commission des banques s'est toutefois déclarée disposée à traiter de manière expéditive les demandes d'autorisation de négociants susceptibles de devenir membres de la SVCX.

Après avoir essayé en vain de rallier un nombre suffisant de membres de bourse au bénéfice d'une autorisation de la Commission des banques et de mettre en place une collaboration avec la Bourse suisse, la SVCC informa le 6 juillet 1998 la Commission des banques qu'elle mettait fin à ses ambitions de mettre sur pied une bourse pour le «Venture Capital» et un terme au projet SVCX.

3.2

Procédure d'autorisation des bourses étrangères

L'art. 14 OBVM règle les conditions d'octroi de l'autorisation aux bourses étrangères qui veulent accorder l'accès à leurs installations à des négociants en Suisse. En plus de l'exigence d'une surveillance appropriée dans le pays d'origine et de la garantie de la coopération internationale, il faut en particulier s'assurer que les bourses suisses disposent d'un véritable accès aux marchés étrangers concernés et des mêmes conditions de concurrence que les bourses nationales. En 1998, une autorisation a été octroyée à EASDAQ European Association of Securities Dealers Automated Quotation dont le siège est à Bruxelles. EASDAQ avait déjà admis des membres suisses avant l'entrée en vigueur de la loi sur les bourses; ainsi, un traitement prioritaire s'imposait.

D'autres requêtes d'autorisation ont été déposées, soit de Tradepoint Investment Exchange et de l'International Petroleum Exchange, domiciliées à Londres, ainsi que de la Deutsche Terminbörse (DTB) à Francfort. Ces requêtes sont encore à l'examen, toutefois celle de la DTB, nouvellement Eurex Deutschland, sera traitée plus tard au vu de la réorganisation et création d'Eurex (cf. ch. 3.4).

3.3

Procédure d'autorisation des organisations analogues aux bourses

3.3.1

ISMA International Securities Market Association

Par décision du 28 octobre 1998, la Commission des banques a soumis ISMA International Securities Market Association, Zurich, à sa surveillance partielle en tant qu'organisation analogue à une bourse.

ISMA, une association ayant son siège à Zurich, est une organisation dont la structure est analogue à celle d'une bourse et qui est active principalement dans le commerce des obligations. Elle a pour but, en résumé, de promouvoir le commerce international et transfrontalier des valeurs mobilières et de fournir des services y relatifs à ses membres. Dans le but d'assurer un négoce transparent et ordonné, elle a établi un ensemble de règles concernant la conclusion d'opérations sur valeurs mobilières qu'elle met à disposition de ses membres. Mondialement, elle englobe environ 820 membres provenant de 48 Etats. La Suisse constitue, avec 150 membres, le deuxième contingent après la Grande-Bretagne (env. 275 membres). En plus de la récolte et du traitement de données et d'informations sur les valeurs mobilières du monde entier et de la réglementation des activités de négoce entre ses membres, ISMA exploite, par le biais de sa filiale ISMA Ltd. à Londres, le système de négoce TRAX. Il s'agit là d'un système électronique permettant la confirmation de transactions en valeurs mobilières.

En Angleterre, ISMA Ltd. a été reconnue depuis 1986 par l'ancien Securities and Investments Board (SIB) en tant que «Designated Investment Exchange» (DIE) et depuis 1988 par le HM Treasury en tant que «International Securities Self-Regulation Organization» (ISSRO). L'élément clé pour la reconnaissance du statut de Designated Investment Exchange a été la conviction qu'ISMA assure l'application de ses règles en tant qu'association, en d'autres termes les règles de conduite et les dispositions financières. La reconnaissance en tant qu'International Securities Self-Regulation Organization était nécessaire à l'exploitation du système de négoce TRAX. De plus, ISMA est reconnue depuis 1992 selon le droit de l'Union européenne en tant qu'organisation se conformant aux règles de concurrence des traités de Rome.

La Commission des banques a qualifié ISMA d'organisation analogue à une bourse au sens de l'art. 3 al. 4 LBVM et de l'art. 16 OBVM et a rendu une décision d'assujettissement partiel à la loi sur les bourses. Le lien territorial a été déduit du fait que les affaires

administratives et financières d' ISMA sont gérées depuis la Suisse et en particulier du fait que les contrats avec les membres et les utilisateurs de TRAX sont conclus par la centrale de Zurich. ISMA et TRAX constituent ainsi une organisation suisse analogue à une bourse. L'étendue de l'assujettissement a été déterminée par des conditions telles que: l'autorisation des statuts et règlements; la mise en place d'un organe de surveillance; l'obligation d'annoncer à la Commission des banques des indices d'infractions à la loi ou d'autres irrégularités graves (entre autres non-respect des statuts et des règlements); le droit d' ISMA de contrôler des documents d'affaires dans le but d'obtenir des explications lors d'enquêtes en cours; les rapports trimestriels et la mise en place d'une société de révision boursière. La plus importante condition découlant de la soumission en tant qu'organisation analogue à une bourse est la mise sur pied d'un organe de surveillance. ISMA a créé un «Supervisory Committee» à cette fin, composé de trois membres du comité de direction, et le poste d'un «Swiss Banking Commission Reporting Compliance Officer».

3.3.2

Autres procédures

En 1998, la Commission des banques a traité une requête de Bloomberg Tradebook LLC dont le siège est aux USA. Il s'agit d'une organisation analogue à une bourse qui est autorisée en tant que négociant (broker-dealer) aux Etats-Unis. Etant donné que les Etats-Unis ne disposent pas encore de réglementation spéciale pour les organisations analogues à des bourses, Bloomberg Tradebook LLC est surveillé de manière appropriée par la Securities and Exchange Commission. La Commission des banques a donc permis à ce système d'opérer également en Suisse. Le développement aux USA, en particulier les travaux législatifs en cours pour réglementer les «Alternative Trading Systems», sont suivis de près. Si le système devait être soumis comme bourse ou organisation analogue à une bourse selon le droit américain, un assujettissement en tant qu'organisation analogue à une bourse selon la loi sur les bourses serait examiné.

3.4

Eurex

Eurex est devenue opérationnelle le 28 septembre 1998. Du point de vue des participants au marché, une fusion transfrontalière de deux marchés électroniques en un seul marché a été réalisée. Le marché des dérivés de la «Deutsche Terminbörse» (DTB) et celui de la SOFFEX en Suisse ont été réunis en une seule et même plate-forme technique. Du point de vue juridique, EUREX est formée des deux bourses EUREX Allemagne S.A. et EUREX Zurich S.A. EUREX Allemagne est placée sous la surveillance de l'autorité de surveillance des bourses du Land de Hesse et EUREX Zurich sous celle de la Commission des banques. Les bourses EUREX sont ainsi soumises à l'autorité de surveillance de leur pays respectif dans la mesure des compétences propres à chacune. Chaque pays doit recourir à l'assistance administrative pour prendre des mesures de surveillance dans l'autre pays.

L'approbation le 24 septembre 1998 du règlement de bourse d'EUREX respectivement d'EUREX Zurich par la Commission des banques a été assimilée par celle-ci à une modification de la réglementation de l'ancienne SOFFEX (cf. ch. I/5).

3.5 Règlements de la Bourse suisse

Aux termes de l'art. 4 al. 2 LBVM, les bourses doivent soumettre les modifications de leurs règlements à l'approbation de l'autorité de surveillance. En 1998, la Bourse suisse avait procédé à diverses adaptations du règlement de bourse et du règlement des membres. Ces modifications de règlements, matériellement peu significatives, ont été approuvées par la Commission des banques.

La SWX a commencé le négoce des euro-obligations sur sa plate-forme le 31 juillet 1998. La Commission des banques lui a entre autres fixé les conditions suivantes: l'obligation de créer une réglementation à faire approuver par la Commission des banques, l'obligation de soumettre le négoce des euro-obligations à la surveillance de la bourse et de réserver la participation du négoce aux seuls négociants au bénéfice d'une autorisation. Mais des allègements ont également été accordés. La Commission des banques a libéré le négoce des euro-obligations de l'obligation de déclarer au sens de l'art. 15 LBVM et de la taxe complémentaire calculée sur ces transactions. Cette mesure s'imposait pour que la SWX soit concurrentielle dans ce segment dans lequel aucune obligation de déclarer n'existait jusqu'alors. Conformément au règlement sur l'admission des euro-obligations à la SWX, cette dernière procède au choix des euro-obligations admissibles. Il n'y a pas de droit à l'admission. La SWX se base pour l'admission sur les cotations d'origine à d'autres bourses reconnues.

La Bourse Suisse a également décidé de mettre à disposition une nouvelle plate-forme électronique pour le négoce des REPOS. Le projet est actuellement dans sa phase initiale.

3.6 Procédures d'investigation

3.6.1 Collaboration avec l'organe interne de surveillance de la Bourse suisse

Aux termes de l'art. 6 al. 2 LBVM, la bourse doit annoncer à la Commission des banques tout soupçon d'infraction à la loi ou d'autres irrégularités. Cette tâche importante incombe à l'organe interne de surveillance de la Bourse suisse. Afin d'optimiser sa collaboration avec la Commission des banques en la matière, cette dernière a élaboré un concept de communication dont les lignes directrices sont les suivantes:

- L'organe interne de surveillance de la SWX informe la Commission des banques immédiatement par téléphone ou par fax de tout événement inhabituel propre à faire surgir un soupçon d'infraction à la loi. La procédure s'applique aussi lorsque l'appréciation de cet organe repose sur des doutes. Le suivi d'une telle information intervient par l'établis-

ment de rapports périodiques en fonction de l'avancement des mesures d'investigation. Lorsque l'événement inhabituel a pu être éclairci de manière plausible, la Commission des banques en est informée de suite.

- Ces mesures sont complétées par l'envoi à la Commission des banques de rapports mensuels de l'organe interne de surveillance portant sur les investigations en cours et leur suivi ainsi que par la remise des rapports d'activités annuels en matière de surveillance.
- Des séances communes sont également organisées sur une base périodique et/ou ad hoc entre la Commission des banques, le chef de l'organe interne de surveillance et d'autres représentants de la SWX relatives aux questions de surveillance.

Avec la mise en place d'une telle procédure, la Commission des banques peut procéder à l'ouverture d'enquêtes ou ordonner que les bourses, le cas échéant, procèdent à celles-ci conformément aux art. 6 al. 2 LBVM et II OBVM.

3.6.2

Snake Trading

La Surveillance des marchés de la Bourse suisse a constaté au cours de l'année 1998 que des écarts de cours importants se produisent de plus en plus souvent, en particulier sur le marché des options. Il s'agit de cours d'exécution qui divergent de manière notable de ceux qui ont été obtenus immédiatement avant ou après. Les variations de cours sont parfois si importantes que l'exigence selon laquelle les cours doivent être conformes au marché n'est plus remplie.

L'enquête faite par la Bourse suisse a révélé que le problème était surtout dû aux ordres au mieux introduits par des tiers et qui sont directement acheminés par le «order routing system» dans le système de la bourse.

Cette transmission automatique et incontrôlée des ordres a créé le grave problème des «snake traders». Ces négociants recherchent dans les carnets d'ordres les ordres au mieux dans les valeurs pour lesquelles il n'existe ni offre ni demande et ils font alors des offres ou des demandes – selon qu'il existe un ordre au mieux à l'achat ou à la vente de la part de la contrepartie – qui divergent notablement des cours du marché. Ils sont ainsi mis au bénéfice d'exécutions favorables injustifiées grâce à un cours inéquitable.

L'enquête de la Bourse suisse a également révélé que certains ordres étaient générés dans les établissements membres et que ces membres respectivement leurs employés qui exécutent les ordres se livrent régulièrement, certains même de manière systématique, à des activités de «snake traders» pour le compte de la banque.

Tant la Bourse suisse que la Commission des banques ont pris diverses mesures afin de mettre un terme à cette pratique déloyale et inacceptable. La Bourse suisse a notamment

prononcé des sanctions sous forme d'amendes et de blâmes à l'encontre de ces membres. Quant à la Commission des banques, elle a adressé un courrier à tous les négociants dans lequel elle attire l'attention des participants au marché sur la gravité du problème et les conséquences possibles. Elle a particulièrement souligné que des activités systématiques et préméditées de «snake trader» – qui nuisent indubitablement à la Bourse suisse et à la place financière suisse – violent l'exigence de la garantie d'une activité irréprochable au sens de l'art. 10 al. 2 let. d LBVM ainsi que les règles de conduite de l'art. 11 LBVM. La Commission des banques a commencé à enquêter dans ce sens.

3.6.3

Autres enquêtes

Au cours de l'année 1998, la Commission des banques a fortement étendu son activité dans le domaine de la surveillance du commerce boursier selon l'art. 6 de la loi sur les bourses (c'est-à-dire la surveillance du marché). Notamment, la collaboration et l'échange d'informations avec l'organe interne de surveillance de la Bourse suisse ont été intensifiés et systématisés à cette fin (cf. ch. 3.6.1). Dans ce contexte, l'organe interne de surveillance de la Bourse suisse a signalé approximativement 50 incidents suspects à la Commission des banques au cours de l'année 1998. Par la suite, la Commission des banques a ordonné dans quelques cas des enquêtes supplémentaires et a repris les procédures en question. La plupart de ces procédures sont toujours en cours. Les enquêtes concernent principalement des cas d'exploitation de la connaissance de faits confidentiels (délits d'initiés) et des cas de manipulations de cours.

4. Surveillance des négociants

4.1

Etat de la procédure d'autorisation

L'art. 50 LBVM a obligé les banques et les autres négociants en exercice au moment de l'entrée en vigueur de la loi de s'annoncer à la Commission des banques en indiquant s'ils voulaient poursuivre l'activité de négoce au-delà du délai transitoire d'adaptation de deux ans.

A l'exception d'une vingtaine d'établissements, toutes les banques ont exprimé l'intention de poursuivre le commerce de valeurs mobilières. Comme les autres négociants, elles ont l'obligation de respecter les exigences légales avant le 31 janvier 1999. En raison des difficultés rencontrées surtout au niveau de la mise en place du journal des valeurs mobilières, les contraintes issues de la loi sur les bourses n'ont pu être respectées par la majorité des banques que vers la fin de la période transitoire d'adaptation. A fin 1998, 133 banques avaient obtenu l'autorisation.

En sus des banques, 420 entreprises actives dans le secteur des valeurs mobilières se sont annoncées. Durant l'année 1998, la Commission des banques a examiné ces dossiers afin de déterminer si l'activité exercée était effectivement assujettie à la loi sur les bourses. Dans une majorité de cas, l'autorité de surveillance a reconnu le non assujettissement à la loi. Par ailleurs, certaines entreprises ont entre-temps abandonné le commerce des valeurs mobilières. En fin de compte, au maximum 130 entreprises ont finalement été reconnues comme exerçant une activité sujette à autorisation. La Commission des banques devra décider sur les requêtes en autorisation en principe d'ici au 31 janvier 2000. Les entreprises concernées ont l'obligation de déposer leur requête et de se conformer aux exigences légales avant la fin du délai transitoire de deux ans (31 janvier 1999).

4.2

Autorisation de négociants étrangers auprès de la Bourse suisse et auprès de SOFFEX resp. d'EUREX

La loi sur les bourses prévoit la possibilité d'admettre comme membres d'une bourse des négociants étrangers désirant exercer leur activité en Suisse sans y avoir ni siège ni succursale (c'est-à-dire des «remote members»; art. 10 al. 4 et art. 37 LBVM ainsi que l'art. 53 OBVM). Ces négociants doivent disposer d'une autorisation octroyée spécialement à cet effet par l'autorité de surveillance avant de pouvoir être admis auprès d'une bourse et de commencer leur activité. En 1998, la Commission des banques a traité diverses requêtes et octroyé cinq autorisations (trois autorisations relatives à la SWX et deux autorisations relatives à EUREX, dont l'autorisation en bloc pour les membres allemands d'EUREX, cf. ch. 4.3). La Commission des banques a, pour la première fois, traité des demandes d'admission en qualité de «remote member» auprès de la Bourse suisse.

Dans le cadre de l'octroi des autorisations, il fallait déterminer quelles règles de conduite, d'obligations de tenir un journal et de déclarer devaient être appliquées. Pour des raisons d'ordre pratique, la Commission des banques a estimé que si les règles de l'Etat du siège du «remote member» en question étaient équivalentes aux règles suisses, elles pouvaient être appliquées. Si cette équivalence n'était pas donnée, la Commission des banques exigerait conformément à la loi sur les bourses l'application des dispositions suisses.

4.3

Autorisation en bloc pour les membres allemands d'EUREX

Même si cela n'a pas été impérativement prévu pour les membres d'EUREX Allemagne, le régime juridique d'EUREX a néanmoins pour conséquence que ses participants auront une double qualité de membre. En effet, et contrairement à ce qui est prévu en Allemagne pour les membres d'EUREX Zurich, les membres allemands d'EUREX ont besoin d'une autorisation pour pouvoir être admis auprès d'EUREX Zurich (art. 39 et 53 OBVM).

Afin de leur simplifier la tâche, la Commission des banques a appliqué à leur égard une procédure d'autorisation simplifiée, qui trouvera également application en cas de nouvelles demandes d'autorisation (cf. ch. I/5).

Selon l'art. 53 al. 3 OBVM, les négociants ayant obtenu une autorisation en qualité de membre étranger d'une bourse doivent se conformer aux règles de conduite au sens de l'art. 11 LBVM et aux obligations de tenir un journal et de déclarer selon l'art. 15 LBVM. Afin de simplifier la procédure également à cet égard, la Commission des banques a tenu compte du fait que les établissements requérant une autorisation devaient respecter des prescriptions équivalentes selon le droit des marchés financiers allemand. Il a ainsi été possible de garantir que les exigences du droit suisse sont satisfaites, tout en pouvant renoncer à une application directe des dispositions légales suisses aux membres allemands d'EUREX.

4.4

Tenue du journal / Obligation de déclarer

4.4.1

Règles de conduite, tenue du journal et obligation de déclarer des bureaux de représentation

Selon l'art. 49 al. 3 OBVM a contrario, les exigences prévues aux art. 11 LBVM (règles de conduite) et 15 LBVM (obligations de tenir un journal et de déclarer) sont applicables aux représentations de négociants étrangers. L'application de ces exigences aux représentations soulève certes quelques questions. Aussi la Commission des banques a-t-elle fixé quelques principes en 1998.

S'agissant des règles de conduite de l'art. 11 LBVM, la Commission des banques exige de la représentation qu'elle informe systématiquement les clients sur les risques liés au commerce des valeurs mobilières et cela non seulement lors de transferts d'ordres de clients mais également lors d'acquisitions de clients. Les devoirs de diligence et de loyauté lors de l'exécution des transactions ne sont par contre pas applicables aux représentations. Il s'agit plutôt d'une affaire du siège à l'étranger. A cet égard, il y a lieu de s'assurer que la législation étrangère du siège impose des exigences analogues.

Afin de permettre la vérification ultérieure des transactions, la représentation doit tenir un journal systématiquement. Elle ne doit cependant pas tenir le journal complet au sens de l'art. 1 OBVM-CFB, étant donné que la tâche serait disproportionnée compte tenu des particularités liées à l'exécution des transactions effectuées par des tiers. La représentation doit dès lors uniquement tenir la partie du journal concernant les ordres reçus et transmis (art. 1 al. 2 OBVM-CFB). L'exécution doit être enregistrée par le siège dans son journal, selon la législation locale.

Quant aux cas qui n'entrent pas dans les exceptions prévues à l'art. 4 let. a et c OBVM-CFB une annonce doit être faite à la Bourse suisse.

4.4.2

Outsourcing

Outre la sous-traitance de son système informatique et d'une partie de son back-office à une autre banque, une nouvelle banque a souhaité sous-traiter la tenue du journal de bourse et l'obligation de déclarer. La Commission des banques a admis cette pratique, étant donné que la banque transmet l'intégralité des données relatives aux ordres de bourse reçus (date, heure, limite, etc.) permettant ainsi à l'autre banque de tenir le journal de manière complète. La conformité et l'intégralité du journal doivent être contrôlées par le personnel de la requérante. En ce qui concerne l'obligation de déclarer, la Bourse suisse s'est prononcée positivement à condition que le tiers effectue l'annonce au nom de la requérante, que les annonces soient conformes aux exigences de l'ordonnance de la Commission des banques sur les bourses et que la responsabilité pour l'exactitude des annonces demeure auprès de la banque qui délègue l'obligation de déclarer.

4.5

Réciprocité (art. 37 LBVM)

Durant l'année 1998, la Commission des banques a eu l'occasion de se prononcer sur la question de l'applicabilité de la condition de la réciprocité aux négociants en valeurs mobilières en exercice au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

La condition de la réciprocité est exprimée à l'art. 37 LBVM. La Commission des banques peut ainsi refuser l'autorisation à une société en mains étrangères ou à un négociant étranger si l'Etat où se trouve le siège ou le domicile de la société et de ses actionnaires qualifiés directs et indirects ne garantit pas la réciprocité.

Etant donné que le législateur n'a prévu aucune règle transitoire pour ce qui est de la condition de la réciprocité, la Commission des banques a considéré que l'art. 37 LBVM est applicable également aux négociants en valeurs mobilières en exercice au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Ces négociants devront démontrer le respect de cette exigence à la fin du délai transitoire. Dans certains cas, la Commission des banques pourra néanmoins renoncer au respect de la condition de la réciprocité en vertu de la faculté qui lui est reconnue par la loi. Il convient aussi de relever que suite à la conclusion de l'Accord général sur le commerce des services (GATS, Rapport de gestion 1995 p. 140 s.), la question de la réciprocité ne concerne désormais qu'un nombre limité de négociants étrangers ou en mains étrangères.

5. Publicité des participations

5.1 Instance pour la publicité des participations de la Bourse suisse

L'instance pour la publicité des participations de la Bourse suisse nouvellement créée selon l'art. 22 OBVM-CFB a débuté ses activités lors de l'entrée en vigueur de la deuxième partie de la loi sur les bourses. Son organisation et son règlement ont été approuvés par la Commission des banques en janvier 1998 lors de l'octroi de l'autorisation à la Bourse suisse. Selon son règlement, l'instance pour la publicité des participations a institué une commission spécialisée. Cette dernière a traité, au cours de plusieurs séances, diverses questions de fond qui se sont posées au cours de l'application pratique de l'obligation de déclarer:

L'instance pour la publicité des participations examine et administre les annonces effectuées selon l'art. 20 al. 1 LBVM. De plus, elle fournit des renseignements et traite les demandes d'exceptions et d'allègements à l'obligation de déclarer. Dans ce but, elle édicte des recommandations. Les recommandations rendues en 1998 – au total 9 – concernaient divers domaines, entre autres les prises fermes lors d'émissions et les positions «nostro». Toutes les recommandations ont été acceptées par leur destinataire. La Commission des banques qui a la possibilité de rendre une décision si elle entend statuer elle-même en la matière a pris connaissance des recommandations de l'instance pour la publicité des participations, mais n'a pas rendu de décision, car elle était d'accord avec le contenu de ces recommandations.

5.2 Procédure relative aux émissions d'actions initiales

La question s'est posée de savoir si le délai transitoire de trois ans pour l'obligation de déclarer selon l'art. 51 LBVM pouvait être appliqué aux émissions d'actions initiales (Initial public offerings, IPO). Selon les termes de la disposition, la règle transitoire n'est valable que pour les participations de sociétés cotées existant déjà au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Lors des travaux préparatoires de la loi sur les bourses et des dispositions d'exécution, l'introduction d'un délai transitoire possible pour les émissions d'actions initiales n'a pas été suggéré. La Commission des banques a confirmé l'avis de l'instance pour la publicité des participations qu'une obligation de déclarer est déclenchée immédiatement à partir du moment du début de la cotation dans le cas d'IPO; selon l'art. 51 LBVM, le délai transitoire ne concerne que des sociétés déjà cotées au moment de l'entrée en vigueur de la loi. L'interprétation téléologique des bases légales conduit à la même conclusion; l'obligation de déclarer vise à augmenter systématiquement la transparence quant aux rapports de propriété des sociétés cotées. Lors d'une émission d'actions initiale les conséquences juridiques, à savoir l'obligation de déclarer, doivent être applicables immédiatement.

6. Offres publiques d'acquisition

6.1 Pratique de la Commission des offres publiques d'acquisition

6.1.1 Recommandations

Selon l'art. 23 al. 3 LBVM la Commission des offres publiques d'acquisition édicte des recommandations de cas en cas pour les offrants et les sociétés visées participant à des offres publiques d'acquisition. En 1998, la Commission des offres publiques d'acquisition a traité un grand nombre de cas et édicté des recommandations correspondantes qu'elle a communiqué à la Commission des banques (art. 16 al. 1 R-COPA).

Diverses recommandations concernaient des rachats d'actions propres pour lesquels, suite à la décision de la Commission des banques concernant les «Visions» (cf. ch. 6.2.1), une libération de l'application des dispositions sur les offres publiques d'acquisition a été statuée. D'autres recommandations concernaient des offres effectuées librement et qui étaient liées à des fusions; elles concernaient tant des sociétés suisses qu'étrangères. Finalement, des recommandations concernant l'offre obligatoire ont été édictées, il s'agissait principalement de questions techniques concernant l'octroi de dérogations à la présentation d'une offre obligatoire.

Dans deux cas seulement, les requérants ont rejeté les recommandations de la Commission des offres publiques d'acquisition. La Commission des offres publiques d'acquisition a transmis le dossier à la Commission des banques selon l'art. 5 al. 3 OOPA qui a rendu une décision (cf. ch. 6.2.1 et 6.2.2).

6.1.2 Communications / Circulaires

La Commission des offres publiques d'acquisition avait déjà édicté diverses circulaires avant l'entrée en vigueur de la loi sur les bourses. Suite à la décision de la Commission des banques concernant les «Visions» (cf. ch. 6.2.1), la Commission des offres publiques d'acquisition a décidé d'abroger sa circulaire no 1 sur le champ d'application de la loi en ce qui concerne les offres publiques d'acquisition.

Elle a formulé une nouvelle communication no 1 sur le rachat d'actions propres qu'elle a édictée et publiée après avoir consulté la Commission des banques le 22 juin 1998. Elle a fixé les critères applicables aux rachats d'actions propres et elle a décrit la procédure à suivre dans les cas de rachats d'actions propres.

6.2 Pratique de la Chambre des offres publiques d'acquisition de la CFB

6.2.1 Décision concernant les «Visions»

La Chambre des offres publiques d'acquisition de la Commission des banques a constaté par décision du 4 mars 1998 que les offres publiques d'acquisition pour des titres de

participation propres étaient en principe des offres publiques d'acquisition au sens de la loi sur les bourses. Dans le cas concret, les sociétés Pharma Vision 2000 SA, BK Vision SA et Stillhalter Vision SA qui rejetaient une recommandation préalable de la Commission des offres publiques d'acquisition du 17 février 1998 ont été libérées de l'application des dispositions légales correspondantes. Ces entités sont des sociétés de participations cotées en bourse qui sont selon les voix dominées par le BZ Groupe Holding. Chacune avait publié une offre de rachat d'actions propres le 14 février 1998. La décision correspondante de la Chambre des offres publiques d'acquisition de la Commission des banques remplaça la recommandation de la Commission des offres publiques d'acquisition.

Les dispositions de la loi sur les bourses concernant les offres publiques d'acquisition doivent en principe être appliquées aux offres et programmes publics de rachats de titres de participation propres. Ces dispositions servent à protéger les actionnaires minoritaires et assurent que l'égalité de traitement, la transparence des informations, la loyauté et le principe de la bonne foi soient respectés. Dans le cas du rachat d'actions propres, le besoin de protection des actionnaires minoritaires est cependant moindre que lors d'une offre publique d'acquisition faite par un tiers. Si, dans un cas concret, la transparence, l'égalité de traitement, la loyauté et la bonne foi sont respectées d'une autre manière que par l'application immédiate et complète des dispositions légales boursières et si il n'y a pas lieu de constater d'autres infractions à la loi, il est possible de dispenser les offres et programmes de rachats de l'application de la loi sur les bourses.

6.2.2

Décision concernant la Société Générale de Surveillance

La SGS Société Générale de Surveillance Holding SA a rejeté la recommandation de la Commission des offres publiques d'acquisition du 20 juillet 1998 concernant l'assujettissement à la loi sur les bourses de la décision de l'assemblée générale du 3 juin 1998 concernant l'offre d'échange d'actions nominatives en actions au porteur. La recommandation de la Commission des offres publiques d'acquisition statuait que l'offre d'échange de la SGS Société Générale de Surveillance Holding SA tombait sous le coup de la loi sur les bourses, mais la libérait de l'application des dispositions boursières concernant les offres publiques d'acquisition, car les exigences de la transparence, de l'égalité de traitement, de la loyauté et de la bonne foi étaient remplies. La Commission des offres publiques d'acquisition a cependant fixé un délai au 22 juin 2001 pour la transaction.

Suite au rejet de la recommandation par la SGS Société Générale de Surveillance Holding SA, la Commission des offres publiques d'acquisition a transmis le dossier à la Commission des banques selon l'art. 5 al. 3 OOPA. Dans sa décision du 5 octobre 1998, la Chambre des offres publiques d'acquisition de la Commission des banques a en particulier constaté que le caractère facultatif de l'offre d'échange la qualifiait d'offre publique au sens de la loi sur les bourses. Elle a donc confirmé la recommandation de la Commission des offres

publiques d'acquisition sur tous les points et souligné sa pratique dans sa décision: elle ne diffère pas sans nécessité des recommandations de la Commission des offres publiques d'acquisition et elle respecte sa liberté d'interprétation. La SGS Société Générale de Surveillance Holding SA n'a pas déposé de recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral.

6.3

Collaboration CFB – COPA

En mai et décembre 1998, les premières séances de coordination eurent lieu entre la Chambre des offres publiques d'acquisition de la Commission des banques et une délégation de la Commission des offres publiques d'acquisition. La collaboration future entre les deux autorités a été réglée et des questions matérielles de principe ont été discutées. Il est prévu d'institutionnaliser ces discussions périodiques.

Ainsi, les thèmes des offres et des programmes de rachat d'actions, l'opting out et les dérogations aux offres obligatoires, les offres pour les groupes organisés et d'éventuelles révisions des dispositions pertinentes des ordonnances ont été discutés. De plus, quelques questions de procédure entre les deux autorités ont été clarifiées.

6.4

Commission des offres publiques d'acquisition

Au cours de l'année 1998, le président de la Commission des offres publiques d'acquisition, M. Alain Hirsch, professeur, a annoncé son retrait de la Commission des offres publiques d'acquisition à fin 1998. M. Günther Schultz, ayant atteint l'âge de la retraite, s'est retiré de la Commission des offres publiques d'acquisition au 31 décembre 1998. La Commission des banques a élu M. Hans Caspar von der Crone, professeur, en tant que nouveau président de la Commission des offres publiques d'acquisition en juin 1998. En décembre 1998 elle a élu, après consultation de la Bourse suisse, M. Luc Thévenoz, professeur, et Mme Maja Bauer-Balmelli en tant que nouveaux membres de la Commission des offres publiques d'acquisition.

Ainsi, à fin 1998 pour la période officielle s'étendant jusqu'au 31 décembre 2000, la Commission des offres publiques d'acquisition était composée des membres suivants: Hans Caspar von der Crone, professeur (président), et Jean-Paul Chapuis (vice-président), Mme Claire Huguenin, professeur, et Mme Maja Bauer-Balmelli ainsi que MM. Jean A. Bonna, Peter Hügler, Ulrich Oppikofer, Alfred Spörri et Luc Thévenoz, professeur.

Le Secrétariat de la Commission des banques doit s'assurer chaque année que les comptes annuels des centrales d'émission sont bien conformes, quant à la forme et au fond, aux prescriptions légales, statutaires et réglementaires et que les dispositions de la loi sur l'émission des lettres de gage sont respectées (art. 42 LLG). Les institutions de révision bancaire examinent, pour leur part, le registre des gages et la couverture des prêts auprès des membres des centrales.

Les révisions opérées en 1998 ne suscitent aucune remarque particulière. Diverses banques ont été contraintes d'échanger quelques couvertures suite à des dépréciations de valeurs.

La durée des nouveaux emprunts de lettres de gage s'est encore réduite. La Commission des banques n'a pas formulé d'objection à cet égard. Il incombe aux deux centrales d'émission de lettres de gage de fixer la durée des emprunts en fonction de la situation sur le marché des capitaux et des exigences des emprunteurs en se référant aux objectifs fixés dans la loi sur l'émission des lettres de gage. La durée actuelle des emprunts varie entre cinq et douze ans.

VI. Autorités, associations, relations internationales

206

VI. Autorités, associations,
relations internationales

I. Autorités

I.1 Autorités fédérales

I.1.1 Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats

Les Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats se sont intéressées de façon intensive à l'activité de la Commission des banques. Des représentants de la Commission des banques ont ainsi eu l'occasion de prendre position devant les Sections économiques des Commissions de gestion sur le Rapport de gestion 1997 et sur divers problèmes actuels de la surveillance. Ont été en particulier évoqués les défis présentés par la surveillance des grandes banques, la bancassurance, les tensions existant dans la réglementation entre les grandes entreprises à l'activité internationale et les institutions plus petites actives en Suisse, les conséquences des pertes dans les opérations de crédits indigènes sur la politique d'affaires des banques, le blanchiment d'argent et les avoirs de personnalités politiques étrangères, les problèmes liés au passage à l'an 2000 en matière informatique ainsi que les possibilités de promouvoir la place financière helvétique. Au centre des discussions se trouvait toutefois une question des membres des Commissions de gestion: la Commission des banques dispose-t-elle des ressources en personnel et en moyens nécessaires à l'accomplissement de ses tâches exigeantes. Lors de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral pendant la session d'été, les Commissions de gestion ont constaté, de façon concordante, lors du plenum des deux Conseils, l'existence d'un besoin, pour la Commission des banques, d'une plus grande indépendance administrative, dans la mesure où le financement de l'autorité de surveillance est entièrement assuré par les entités surveillées (cf. VII/3). Le chef du Département fédéral des finances s'est référé aux solutions d'exceptions déjà adoptées et a promis de rechercher, avec la Commission des banques, un règlement durable de la situation. En automne 1998, la Section économique de la Commission de gestion du Conseil national a exigé du Département des finances et de la Commission des banques qu'ils lui fournissent tous deux un rapport écrit sur l'état de la situation. La Commission des banques apprécie beaucoup l'intérêt porté par le Parlement à son activité au cours des deux dernières années (cf. Rapport de gestion 1997, p. 296) ainsi que la possibilité qui lui a été donnée de discuter de façon approfondie avec les Commissions de gestion.

I.1.2 Office fédéral des assurances privées

La Commission des banques a poursuivi sa pratique consistant à associer l'Office fédéral des assurances privées dans la concrétisation de la surveillance du CS Group (cf. ch. I/6). Les deux autorités de surveillance ont abordé, ensemble avec le CS Group, un domaine entièrement nouveau étant donné que, pour chacune des parties, la question de l'agrégation adéquate, au niveau du sommet du groupe, des risques liés aux opérations bancaires et d'assurance, englobait un processus d'acquisition de connaissances qui n'était pas encore bien défini.

Outre les rencontres semestrielles instaurées entre-temps au niveau de la direction, au cours desquelles toutes les questions d'intérêt général ont été abordées, le domaine d'application concret de la collaboration a été élargi au courant du deuxième semestre, cette fois sous des auspices différents: la surveillance du Zurich Financial Services Group, un groupe financier suisse très actif dans le domaine de l'assurance, a été l'occasion d'engager, également dans le contexte de l'octroi d'une deuxième licence bancaire par la Commission des banques, la réflexion sur la question de la surveillance d'un conglomérat international d'assurance (cf. ch. I/6).

I.1.3

Commission de la concurrence

Les contacts que la Commission des banques a entretenus en 1997 avec la Commission de la concurrence au sujet des projets de fusion de Price Waterhouse et Coopers & Lybrand d'une part et de Ernst & Young et KPMG d'autre part (cf. ch. II/3.6.3), se sont poursuivis comme prévu en 1998 (cf. Rapport de gestion 1997 p. 297).

Après avoir fait connaître son opinion sur les conséquences de ces fusions au niveau du marché de la révision bancaire en Suisse et avoir répondu à des questions d'ordre technique, la Commission des banques a commencé à examiner les incidences de ces processus de concentration sur le plan de la surveillance.

En cours d'examen, Ernst & Young et KPMG ont annoncé l'interruption de leur projet de rapprochement. Les éléments de base de l'analyse ont par conséquent été considérablement modifiés et il n'a de ce fait plus été indispensable de l'approfondir.

La Commission de la concurrence a rendu publique sa décision concernant la fusion entre Price Waterhouse et Coopers & Lybrand au printemps 1998.

L'annonce de la fusion entre l'UBS et la SBS ainsi que les cessions d'établissements de petits crédits entre autres a également été l'occasion de plusieurs échanges de points de vue entre la Commission des banques et la Commission de la concurrence.

Selon l'art. 10 al. 3 de la loi fédérale sur les cartels et autres restrictions à la concurrence, la Commission des banques se substitue à la Commission de la concurrence lorsqu'une concentration de banques est jugée nécessaire pour protéger les créanciers. C'est la raison pour laquelle la Commission de la concurrence se tient régulièrement informée. En 1998, la Commission des banques n'a pas eu à traiter de cas tombant sous le coup de cette disposition.

I.2

Conseil d'Etat du canton de Zoug

La problématique des sociétés dont les activités sont illicites ou sujettes à caution pré-occupe également différentes autorités cantonales. En février 1998, la Commission des

banques a ainsi rencontré une délégation du Conseil d'Etat du canton de Zoug afin de procéder à un échange de vues relatif aux moyens dont disposent les différentes autorités concernées. Cet entretien devait permettre de mieux assurer à l'avenir que seules des sociétés qui ne mettent pas en péril les intérêts des investisseurs puissent intervenir sur la place financière suisse. La Commission des banques a par ailleurs saisi l'occasion de cet entretien pour réitérer sa politique en matière de lutte contre les intermédiaires financiers non autorisés (cf. ch. I/4).

I.3

Banque nationale suisse

Lors de leurs deux séances annuelles, la Commission des banques et le directoire de la Banque nationale suisse se sont entretenus principalement:

- de l'évolution du système bancaire sur la base des informations préalables, ainsi que de banques à problèmes et des conséquences de la fusion des grandes banques
- de l'état des préparatifs du système bancaire en matière informatique en vue du passage à l'an 2000
- des conditions légales cadres en matière d'insolvabilité bancaire et de protection des déposants
- du traitement des opérations de mise et de prise en pension sous l'angle des dispositions en matière de liquidité
- de la mesure des risques de taux d'intérêt et de leur annonce
- de l'irrévocabilité des paiements et des actes d'exécution contractuelle dans le contexte précédant la fermeture de guichets, eu égard à la participation des banques incorporées en Suisse au «Continuous Linked Settlement System»
- de l'effet de l'introduction de l'euro sur le trafic des paiements
- de la prise en compte au niveau réglementaire de l'émission de monnaie électronique
- de la prise en compte au niveau statistique des fonds de placement et des négociants en valeurs mobilières
- de la fourniture de services financiers par la Poste et de leur surveillance.

2. Associations

2.1

Association suisse des banquiers (ASB)

Des délégations de l'Association suisse des banquiers et de la Commission des banques ont, lors d'une réunion, discuté principalement:

- de la procédure d'autorisation des banques entendant poursuivre une activité de commerce de valeurs mobilières
- de la révision de la loi sur les banques (banques cantonales; inspections sur place)

- de la réglementation de «l'outsourcing» de certaines prestations de services des banques et d'activités fonctionnelles ou opérationnelles
- de l'adaptation de la Circulaire CFB 91/3 et de la Convention de diligence des banques (CDB 92) à la loi sur le blanchiment d'argent
- de la révision des dispositions de l'ordonnance sur les banques en matière de liquidité
- de l'irrévocabilité des paiements et des actes d'exécution contractuelle dans le contexte précédant la fermeture de guichets, eu égard à la participation des banques incorporées en Suisse au «Continuous Linked Settlement System»
- des conséquences de l'obligation d'information de la Commission des banques à l'égard des autorités de poursuite pénale
- de l'admissibilité de l'enregistrement de conversations téléphoniques sous l'angle de la loi sur les télécommunications
- des coûts de la révision de l'ICEP.

Plusieurs entretiens fixés à court terme ont été exclusivement consacrés au dernier problème mentionné ci-dessus. Ce thème a par ailleurs fortement occupé les deux parties tout au long de l'année (cf. I/2).

2.2

Swiss Funds Association (SFA)

Des délégations de l'Association suisse des fonds de placement, qui se nomme désormais «Swiss Funds Association», et de la Commission des banques se sont rencontrées pour parler en particulier

- de la stratégie future de l'association
- des conditions-cadre légales et politiques des affaires de fonds de placement et de la capacité concurrentielle de la Suisse en Europe dans ce domaine
- du rôle de la direction de fonds dans un environnement en mutation
- de questions relatives à l'euro
- de la collaboration entre SFA et CFB
- de l'autorégulation par la SFA.

En outre, des collaborateurs du Secrétariat de la Commission des banques ont participé à des groupes de travail de l'association.

2.3

Chambre fiduciaire

Une délégation de la Chambre fiduciaire suisse s'est entretenue avec la Commission des banques sur les thèmes suivants:

- Aspects particuliers du travail des sociétés de révision
- Conséquences de l'enquête sur l'étendue de la révision effectuée en 1996 (cf. ch. II/3.6.1)

- Environnement de la réglementation dans le domaine de la révision
- Rapport de révision selon la circulaire et l'ordonnance sur les banques; forme future et exigences
- Système de bonus appliqué par les établissements révisés
- Echanges d'informations avec l'étranger / Secrets d'affaires.

3. Organisations internationales

3.1 Banques

3.1.1 Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

3.1.1.1 Aperçu des principaux travaux

Sous l'influence prédominante anglo-saxonne, le Comité de Bâle a déplacé au fur et à mesure le centre de gravité de ses activités des exigences quantitatives aux exigences plus qualitatives pour le Corporate Governance, la gestion des risques et les procédures de contrôle et de révision internes. Les buts visés par la surveillance doivent être soutenus par un renforcement de la discipline du marché, de la transparence et de l'auto-évaluation des participants au marché. Pour atteindre ces buts, le Comité a publié à un rythme de plus en plus soutenu – généralement après une vaste consultation nationale et internationale – des «best practices papers» destinés aux autorités de surveillance et aux participants au marché en tant que directives ou études descriptives. A cela s'ajoutent des enquêtes et des recommandations concernant des thèmes de grande actualité comme la problématique de l'an 2000 en informatique et les risques des hedge funds (limités aux «Highly Leveraged Institutions»).

Le Comité de Bâle a poursuivi son rôle de pionnier dans l'élargissement au niveau mondial de standards prudentiels adéquats en adoptant en septembre 1997 les 25 «principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace» («Core Principles for Effective Banking Supervision»; cf. Rapport de gestion 1997 p. 301 ss et Bulletin CFB 33 p. 141 ss). Ces principes concernent l'ensemble des questions liées à la surveillance et sont formulés d'une façon très générale. Ils seront dès lors régulièrement concrétisés par des papiers portant sur des thèmes spécifiques. L'orientation initiale des travaux du Comité ayant pour objet les banques actives au niveau international des pays du G-10 et d'autres pays industrialisés doit céder le pas à une application plus large. Les règles doivent pouvoir être appliquées dans tous les pays. De même, leur transposition pratique dans des pays du tiers monde ou dans des pays émergents doit être soutenue par des programmes de formation et de conseil. Le Comité de Bâle se concentre tout d'abord sur l'élaboration des règles en collaboration avec des représentants des autorités de surveillance de pays ne faisant pas partie du groupe des Dix. Avec eux, il discute des problèmes liés à leur transposition dans un groupe de travail commun («Liaison Group»). Le «Consultation Group», dont

la composition assure une large représentativité et auquel appartiennent également les présidents des groupements régionaux, fonctionne comme organe de consultation. Le contrôle du respect des standards établis est laissé au Fonds monétaire international dans le cadre de sa consultation des pays, à la Banque mondiale et aux groupements régionaux de surveillance. En sus de ce travail pas très spectaculaire de développement de la politique de surveillance, le Comité de Bâle s'est également occupé des initiatives pour un renforcement du système financier international issues des chefs d'Etat et des ministres des finances des pays du G-7 qui impliquent une participation des autorités de surveillance internationales.

Enfin, le Comité de Bâle a entrepris un réexamen approfondi de ses propres prescriptions en matière de fonds propres (cf. 3.1.1.2). A cet effet, il a institué une Task Force composée d'un membre du Comité par pays. A ce projet ambitieux participent aussi bien des spécialistes en fonds propres que d'autres groupes.

Les travaux du Comité de Bâle sont préparés par un nombre croissant de sous-comités techniques permanents («groups», auparavant «sub-groups») ou de Task Forces ad hoc: Capital, Models, Risk Management, Transparency, Accounting, Year 2000, E-Money, Research, Highly Leveraged Institutions. Une participation à la plupart de ces groupes de travail permet de pouvoir exercer une influence à un stade préliminaire, de développer et d'améliorer ses propres connaissances, d'intensifier les contacts ainsi que de procurer une expérience au niveau international au personnel de la Commission des banques. L'accroissement des réunions des groupes de travail qui n'ont pas lieu nécessairement à Bâle constitue pour la Commission des banques – dont la dotation en personnel est toujours faible par rapport aux autres autorités de surveillance étrangères – une surcharge de travail à la limite du supportable.

3.1.1.2

Avenir de la réglementation sur les fonds propres

L'œuvre de réglementation de loin la plus importante et la plus connue du Comité de Bâle est l'Accord sur les fonds propres datant de 1988 («Basle Capital Accord 1988»). Ce standard minimal décrit les fonds propres pris en compte et nécessaires pour les banques opérant au plan international et des groupes bancaires sur base consolidée. Depuis son adoption, l'Accord sur les fonds propres, qui ne portait au départ que sur les risques de crédit, a été révisé à plusieurs reprises de manière ponctuelle. A la fin 1996, il a été complété par l'introduction de règles sur les risques de marché. L'Accord sur les fonds propres constitue actuellement dans plus de cent pays le fondement de la réglementation en matière de fonds propres. Le taux de fonds propres, désigné souvent comme «ratio BRL» du nom de la Banque des Règlements Internationaux qui chapeaute le Comité de Bâle, est utilisé par de nombreuses banques pour démontrer leur solvabilité. Il constitue en outre un critère d'évaluation déterminant pour les agences de notation. L'Accord sur les

fonds propres a ainsi sans conteste contribué à l'harmonisation internationale du régime de surveillance, au renforcement du système financier international et à la diminution des distorsions de concurrence.

Au cours des dernières années, les faiblesses et les insuffisances du standard de Bâle sur les fonds propres sont apparues de manière accrue. Du côté des banques on critique surtout le schéma de pondération des risques de crédit qui ne prend en compte ni la probabilité de défaillance des différentes catégories de débiteurs, ni la structure des échéances. En outre, la diversification ou la concentration d'un portefeuille de crédit est ignorée et les innovations financières, telles les produits dérivés sur crédits et la titrisation d'actifs («asset securitisation») ne sont pas pris en compte de manière appropriée. La différence est évidente entre la prise en compte relativement primitive des risques de crédit, qui constituent pourtant toujours la catégorie de risques la plus importante de l'activité bancaire, et la réglementation figolée des risques de marché, qui prévoit différentes méthodes allant de la méthode standardisée, y compris des sous-variantes, à l'utilisation de modèles internes spécifiques à chaque établissement pour le calcul des fonds propres nécessaires. Les instituts financiers complexes actifs au plan mondial qui utilisent des modèles sophistiqués de mesure des risques critiquent de manière générale le manque de coordination du corset réglementaire, qu'ils jugent démodé, avec les méthodes internes de gestion des risques et d'allocation des fonds propres. Ils souhaitent en particulier que les modèles internes puissent être utilisés pour déterminer la couverture des risques de crédit. A défaut, ils suggèrent qu'à tout le moins les notations internes de crédit puissent trouver application. A l'inverse, les banques de petite ou moyenne envergure actives en Suisse et ailleurs, au plan national seulement, se plaignent des dispositions difficiles à comprendre qui ne peuvent être appliquées que moyennant un investissement élevé en personnel et en informatique. Ces dispositions sont prévues en premier lieu pour les banques opérant au plan international mais, sous l'influence des standards minimaux de Bâle et pour des raisons d'égalité de traitement et de concurrence, elles sont traduites de manière générale dans les droits nationaux.

Les autorités de surveillance relèvent que l'Accord sur les fonds propres ne prend pas en compte des catégories importantes de risques, en particulier les risques de taux dans le portefeuille de la banque, les risques de liquidité, les risques de règlement, les risques opérationnels, les risques juridiques et les risques liés à la réputation. Pour de tels risques, qui sont en partie encore difficiles à quantifier, un coussin approprié de fonds propres doit être disponible. Celui-ci a cependant été réduit depuis l'adoption de l'Accord sur les fonds propres au fur et à mesure de l'introduction de règles plus détaillées pour les risques de crédit qui induisent en règle générale une réduction des exigences. On constate par ailleurs que les règles actuelles peuvent être contournées par des constructions financières compliquées. Des pratiques de comptabilisation et d'évaluation différentes compliquent

une possible comparaison et peuvent même priver le taux de fonds propres de toute signification lorsque les provisions sont insuffisantes. Du côté suisse on a finalement proposé que l'Accord sur les fonds propres prévoie un régime des fonds propres plus sévère pour les groupes bancaires ou conglomérats financiers opérant au plan mondial en raison des risques systémiques nationaux et internationaux accrus qui leur sont inhérents.

Ces insuffisances ne peuvent que difficilement être éliminées en révisant ou en complétant l'Accord sur les fonds propres de manière ponctuelle. Au cours de l'été 1998, le Comité de Bâle a par conséquent décidé de procéder à un réexamen fondamental de la réglementation qui devra viser les buts suivants:

1. renforcer la sécurité et la fiabilité du système financier;
2. améliorer l'égalité en matière de concurrence;
3. être applicable à tous les pays et à toutes les banques indépendamment de leur complexité et de l'état de leur évolution.

Le nouveau standard en matière de fonds propres devrait pouvoir évoluer avec les innovations financières et les méthodes modernes de gestion des risques et prendre en compte tous les risques pertinents tout en restant simple et flexible. Certains de ces buts sont en conflit. Ces oppositions ne pourraient vraisemblablement être éliminées qu'au moyen d'une réglementation comportant plusieurs volets avec des méthodes de réglementation de niveaux différents et une protection différenciée contre les risques systémiques. Il existe en outre des liens très nombreux avec d'autres domaines de réglementation tels que l'établissement des comptes et l'évaluation, les exigences qualitatives quant à la gestion des risques et au contrôle interne, ou la procédure de contrôle prudentiel et les seuils d'intervention. La discussion relative à la révision totale et fondamentale de l'Accord sur les fonds propres qui était envisagée au départ a cependant rapidement montré que plusieurs années seraient nécessaires pour y arriver. Cela est d'autant plus vrai que les opinions sur les priorités et les voies à emprunter pour atteindre les buts fixés divergent fortement et que, selon une appréciation unanime, les nouvelles méthodes de mesure, notamment les modèles spécifiques aux établissements destinés à calculer les risques de crédits, n'ont pas encore atteint une maturité suffisante pour être transposées au plan de la réglementation obligatoire.

Compte tenu de la pression politique, notamment celle des ministres des finances du G-7, le Comité de Bâle a décidé à fin 1998 de procéder par étapes. Dans une première phase, seuls les défauts les plus évidents de l'accord actuellement en vigueur seront éliminés au moyen de corrections apportées à la procédure standard pour les risques de crédit (catégories de pondération des risques élargies ou modifiées). En outre les questions en suspens depuis un certain temps relatives à la titrisation des actifs, aux produits

dérivés sur crédits, à la compensation au bilan et au traitement des couvertures en matière de crédits seront tranchées rapidement. Dans le même temps, on examine de quelle manière d'autres risques, notamment les risques de modification de taux et les risques opérationnels, pourraient être couverts de manière simple. Grâce à un calendrier très ambitieux, qui prévoit un projet susceptible de faire l'objet d'une consultation au printemps 1999, le Comité de Bâle espère que des accords rapides seront conclus autour de solutions de compromis. La procédure ultérieure ne sera décidée qu'après la mise sous toit du premier paquet de révisions.

3.1.1.3

Gestion et contrôle des risques

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire travaille depuis plusieurs années à l'amélioration de la surveillance bancaire, entre autres par la publication des documents relatifs à la gestion et à la surveillance des différents risques et activités bancaires. Une gestion et un contrôle des risques appropriés sont indispensables pour assurer l'efficacité d'une activité bancaire et ils contribuent aussi au maintien de la stabilité des banques et de l'ensemble du système financier.

Le processus de gestion des risques d'une banque se base sur la saisie, la mesure, la gestion, la surveillance et le contrôle des risques qu'elle est disposée à assumer. Les techniques appliquées pour la gestion des risques peuvent varier suivant les activités et les fonctions. Les éléments suivants sont néanmoins indispensables à une gestion efficace des risques: une surveillance active de la part du conseil d'administration et de la direction, l'établissement de principes et de procédures écrits, une saisie, une mesure, une gestion, une surveillance et un contrôle des risques appropriés et un examen indépendant du processus de gestion des risques.

En raison des mutations et développements importants des marchés, des produits, des activités et des technologies du secteur bancaire, il est toujours plus important que ces éléments fondamentaux de la gestion et du contrôle des risques soient appliqués à toutes les activités et risques bancaires.

Dans le cadre de cette évolution, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire s'efforce d'améliorer les techniques de gestion des risques et de promouvoir leur développement. Il le fait au moyen d'études consacrées aux différentes pratiques de gestion bancaire (par exemple: Operational Risk Management, septembre 1998) ou par la publication de concepts généraux sur la surveillance des activités bancaires spécifiques (par exemple: Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations, septembre 1998, cf. ch. 3.1.1.6).

3.1.1.4

Risques de crédits

Le groupe de travail chargé des questions de tenue des comptes du Comité de Bâle a mis en procédure de consultation un document exposant la façon dont les banques devraient traiter les problèmes relatifs à la comptabilisation des prêts, à l'établissement des provisions, à la présentation des risques de crédits ainsi que certains aspects annexes.

Ce document met en exergue le fait que chaque banque doit être à même de tenir une comptabilité irréprochable, notamment en matière de crédits. Lesdits principes se conformeront aux standards généralement reconnus, soit notamment les notions d'image fidèle, de prudence et de fiabilité. Les crédits compromis devront être rapidement identifiés. La valeur de ces derniers devrait être réajustée à la valeur réalisable estimée. Les crédits faisant l'objet de mesures de restructuration devraient également être corrigés en tenant compte du coût de toutes les concessions actuelles et futures. Bien évidemment, les intérêts compromis sont voués à être exclus du résultat opérationnel.

Ce projet aborde également le problème de la transparence des informations indispensables tant à l'égard des autorités de surveillance que des clients et du public. Les banques devraient communiquer leurs principes de comptabilisation et de publication, les méthodes applicables à la détermination des correctifs de valeurs spécifiques et généraux, le mode de gestion et de contrôle des risques, les tableaux permettant de regrouper en catégories homogènes les divers types de crédits (par exemple: informations relatives aux concentrations et segmentations des encours bruts, crédits compromis et provisions y relatives selon diverses répartitions géographiques et catégories).

Enfin, le document insiste sur le fait que chaque banque doit s'efforcer de délivrer des états financiers qui reflètent correctement sa situation. En particulier, les organes devraient disposer de l'assurance raisonnable que les provisions individuelles sont appropriées en regard des risques identifiés. Par ailleurs, les correctifs de valeurs généraux devraient atteindre un montant suffisant pour permettre d'absorber les pertes de crédit inattendues.

3.1.1.5

Echange d'informations entre autorités de surveillance

En septembre 1998, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a procédé, en collaboration avec l'Organisation Internationale des Commissions de Valeurs (OICV/IOSCO), à la publication d'un document décrivant un Framework for Supervisory Information about Derivatives and Trading Activities. Il ne s'agit pas en fait d'une contribution nouvelle. En 1995 déjà, des recommandations à l'adresse des autorités de surveillance avaient été émises. Par la suite, le Comité de Bâle a publié son amendement relatif à la couverture par des fonds propres des risques de marché ainsi que les principes pour la gestion du risque de taux d'intérêt. Pour l'essentiel, le nouveau schéma reprend ce qui avait été développé trois ans auparavant, en le complétant par les informations qui sont dorénavant

disponibles compte tenu des exigences légales en matière de fonds propres requis pour couvrir les risques de marché. La structure du document est demeurée également inchangée. La première partie comprend un inventaire («catalogue») des informations quantitatives (risques de crédit, de liquidité, de marché et d'impact négatif sur le résultat) et qualitatives qui peuvent s'avérer utiles. La seconde partie présente un schéma ayant valeur de standard minimal. Ce dernier point met l'accent sur les diverses mesures permettant d'apprécier l'activité et les risques en matière d'instruments financiers dérivés. Un chapitre particulier a été ajouté pour tenir compte des établissements faisant usage de la méthode dite des «modèles» (calcul de la valeur exposée au risque/«value at risk»).

3.1.1.6

Contrôle interne

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a publié en septembre 1998 un concept général pour un système de contrôle interne («Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations»). Il a ainsi réagi aux pertes significatives enregistrées ces dernières années par quelques grands instituts bancaires en raison de défaillances des contrôles. Le concept général présenté devrait apporter une aide aux banques et aux autorités de surveillance dans le renforcement des procédures de contrôles internes qui devraient couvrir l'intégralité des opérations du bilan et du hors-bilan.

Les éléments les plus importants d'un système de contrôle interne efficace sont présentés sous la forme de treize principes de base. Ces principes englobent la responsabilité de la direction opérationnelle et l'environnement des contrôles, l'identification et l'appréciation des risques, les mesures de contrôle et la séparation des tâches, l'information et la communication, la surveillance et l'élimination des lacunes ainsi que l'appréciation du système de contrôle interne par les autorités de surveillance. Le contrôle interne est un processus continu qui implique l'organe préposé à la haute direction, la direction opérationnelle et l'ensemble du personnel de la banque.

3.1.1.7

Principes fondamentaux; mise en application en Suisse

A l'instar des autres pays industrialisés et des places financières offshore développées, la mise en application en Suisse des principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace, publiés par le Comité de Bâle en septembre 1997 (cf. Rapport de gestion 1997 p. 301 ss et Bulletin CFB 33 p. 139 ss), ne requiert que peu de modifications du droit en vigueur. Ainsi que la Commission des banques l'a indiqué en réponse à un questionnaire du Comité de Bâle, d'avril 1998, ces principes font déjà partie dans leur quasi totalité des règles de la surveillance bancaire applicables en Suisse.

Pour atteindre une conformité complète avec les principes évoqués, des ajustements sont cependant nécessaires sur trois points dans notre pays:

- L'autorité de surveillance doit pouvoir disposer d'une indépendance opérationnelle et de ressources adéquates (principe 1). Les démarches nécessaires en vue d'une plus grande indépendance administrative et d'une augmentation des ressources ont été entreprises par la Commission des banques (cf. ch.VII/3).
- Les autorités de surveillance doivent avoir des contacts réguliers avec les directions des banques et une connaissance approfondie de leurs activités (principe 17). La création d'une division spécialement affectée à la surveillance des grandes banques (cf. ch. II/3.8.1.1) ainsi que l'accroissement des ressources en personnel devraient permettre d'atteindre pleinement cet objectif.
- Les autorités de surveillance doivent pouvoir partager avec leurs homologues les informations dont elles ont besoin pour la surveillance consolidée et, en particulier, contrôler sur place à l'étranger les établissements affiliés pour des besoins prudentiels appropriés (principe 25). En mai 1998, le Conseil fédéral a soumis au Parlement une proposition de modification de la loi sur les banques et de la loi sur les bourses visant à permettre de tels contrôles (cf. ch. II/1.1.2).

3.1.1.8

Problématique An 2000 en matière informatique

Cette problématique qui concerne de nombreuses entreprises, autorités, associations et organisations ainsi que le public est traitée au chiffre II/3.6.2.

3.1.2

International Conference of Banking Supervisors 1998

Sur invitation des autorités de surveillance et de la Banque centrale d'Australie, la dixième International Conference of Banking Supervisors (ICBS) s'est tenue à Sydney en octobre 1998. Des représentants de 119 pays et plusieurs organisations internationales y ont participé. Les ICBS, organisées à un rythme bisannuel, permettent un échange d'expériences entre les surveillants du domaine bancaire. En particulier, elles permettent un dialogue entre les autorités de surveillance et les banques centrales des pays du G-10 – qui sont déjà représentées au sein du Comité de Bâle – et leurs collègues de pays ne faisant pas partie du G-10. La conférence de Sydney était consacrée à deux thèmes principaux: les premières expériences liées à la transposition des «principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace» («Core Principles») et le traitement des risques opérationnels.

Avant l'ICBS 1998, chaque pays participant a dû rédiger un rapport franc et ouvert sur la transposition des «Core Principles» (cf. ch. 3.1.1.1 et ch. 3.1.1.7). Suivant l'évaluation des résultats de l'enquête, la dotation insuffisante des autorités de surveillance en personnel convenablement qualifié constitue le point faible le plus fréquent. Un grand besoin de formation existe en particulier pour la surveillance des risques de marché et de pays ainsi que pour le développement d'un système de surveillance cohérent. Dans certains pays, il existe carrément un besoin d'aide au développement la plus élémentaire. Une deuxième

enquête plus détaillée sur le point spécifique des «Core Principles» relatif à la collaboration transfrontalière entre autorités de surveillance n'a pas encore été évaluée. Les destinataires de cette enquête ont dû donner des informations sur le respect des recommandations intitulées «The Supervision of Cross-Border Banking» émises par l'ICBS 1996 de Stockholm (cf. Rapport de gestion 1996 p. 237). L'évaluation sera probablement effectuée par le même groupe de travail mixte qui a déjà rédigé les papiers de Stockholm. Eu égard à l'ancrage dans la loi des contrôles sur place, cette évaluation sera de grand intérêt pour la Suisse (cf. ch. II/1.1.2).

Les risques opérationnels sont un thème connu de tous les contrôleurs, leur traitement systématique est toutefois encore peu développé. La plupart des participants à la discussion était unanimes quant à considérer une part non négligeable des fonds propres nécessaires selon le droit de la surveillance comme une couverture pour cette catégorie de risques difficilement quantifiables. Le changement de millénaire en informatique a été examiné à fond en tant que risque opérationnel le plus actuel.

3.1.3

Union européenne; surveillance des banques sur base consolidée

Les pourparlers engagés en 1994 à l'initiative de la Commission européenne en vue de conclure un accord relatif à l'échange d'informations nécessaires à la surveillance des banques sur base consolidée n'ont donné lieu à aucune rencontre en 1998. Sur le plan interne, toutefois, la situation a connu certains développements.

Lors de leurs réunions de 1997 (cf. Rapport annuel 1997 p. 324 s.) les parties étaient tombées d'accord sur le fait qu'une éventuelle convention entre elles ne pouvait ignorer les évolutions internationales récentes, en particulier les recommandations du Comité de Bâle en ce qui concerne le droit des autorités de surveillance d'effectuer des contrôles sur place des succursales et des filiales sises à l'étranger du groupe dont elles ont la charge au titre de la surveillance consolidée. Avec les modifications de la loi sur les banques et de la loi sur les bourses actuellement devant le Parlement (cf. ch. II/1.1.2), la Suisse se conformera pleinement à ces recommandations, y compris en ce qui concerne le contrôle sur place. Au niveau de l'Union européenne, un projet d'amendement de la directive 92/30/CEE sur la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée est en cours en vue d'y introduire les contrôles sur place. La Commission des banques suit ce dossier et discutera avec les experts de l'Union européenne en particulier la question de savoir dans quelle mesure les modifications en cours de la directive valent également envers les Etats tiers, à savoir plus précisément si ces derniers bénéficient également du droit de faire des inspections sur place dans les Etats membres.

Par ailleurs, la Commission des banques, après en avoir discuté, a fait part de son opinion favorable à la conclusion d'un tel accord, qui resterait dans ses compétences, dans la

mesure où il se limite à une déclaration de volonté, respectant le cadre des dispositions légales permettant à la Commission des banques de transmettre des informations à des autorités étrangères. L'accord pourrait par exemple prendre la forme d'un échange de lettres exprimant clairement la volonté des autorités de surveillance de faire usage des pouvoirs conférés par leur législation respective en vue d'échanger l'information nécessaire à la surveillance consolidée des banques et, si possible, des négociants en valeurs mobilières. Un tel accord, pas forcément nécessaire sur le plan strictement juridique, présente cependant l'avantage de favoriser la compréhension et la coopération mutuelle entre autorités.

3.1.4

Contacts avec des autorités de surveillance étrangères

3.1.4.1

Rencontre Quadripartite

La rencontre annuelle des autorités de surveillance de l'Allemagne, de l'Autriche, du Liechtenstein et de la Suisse (cf. Rapport de gestion 1997 p. 307 s.) a eu lieu en juin 1998 à Vaduz. L'échange a porté principalement sur les thèmes actuels suivants:

- les procédures législatives en cours ou terminées dans les quatre pays concernant la surveillance des intermédiaires financiers, des marchés des capitaux et des bourses ainsi que la garantie des dépôts;
- les modifications juridiques et les conséquences de l'introduction de l'euro du point de vue de l'économie bancaire;
- la stratégie, le contrôle et l'identification des cas problématiques en relation avec le changement de millénaire au plan informatique;
- la situation au Japon, en Asie du Sud-Est, en Europe Centrale et de l'Est sous l'angle de la surveillance bancaire;
- le traitement des avoirs de personnalités politiques étrangères;
- l'admission de banques étrangères au Liechtenstein;
- les changements au plan de l'organisation tels que la modification et l'élargissement de l'autorité liechtensteinoise «Dienststelle für Bankenaufsicht» ainsi que la création du service de surveillance des grandes banques en Suisse.

3.1.4.2

Autres contacts

La certification des modèles (cf. ch. II/3.4.2) ainsi que l'examen des pertes liées aux transactions GEDE (cf. ch. I/3.2) et des pertes liées à l'engagement LTCM (cf. ch. I/3.3) ont amené la Commission des banques à entretenir des relations suivies avec les autorités de surveillance anglaises et américaines afin de coordonner les travaux et les examens à effectuer.

3.2

Bourses et commerce des valeurs mobilières

3.2.1

Conférence annuelle de IOSCO

La 23ème conférence annuelle de l'Organisation Internationale des Commissions de Valeurs (OICV/IOSCO) a eu lieu à Nairobi du 12 au 18 septembre 1998. C'était la première fois que l'autorité de surveillance d'un pays africain, plus particulièrement celle du Kenya, a organisé cet événement. IOSCO, dont la présence est mondiale, a admis 13 nouveaux membres, de sorte que leur nombre total est porté à 159.

La conférence annuelle a permis à IOSCO de souligner son but de renforcer la réglementation et la surveillance des marchés internationaux des papiers-valeur et des dérivés, en adoptant trois rapports fondamentaux:

- Les buts et principes de la surveillance et de la réglementation des marchés («Objectives and Principles of Securities Regulation»; Core Principles); cf. ch. 3.2.2.1;
- Les exigences d'information pour faciliter le placement et la cotation transfrontalière des émetteurs multinationaux («Disclosure Standards to Facilitate Cross-Border Offerings and Listings of Multinational Issuers»); cf. ch. 3.2.2.2;
- Les activités relatives aux valeurs mobilières sur Internet («Securities Activity on the Internet»); cf. ch. 3.2.2.3.

Les «Core Principles» de IOSCO soulignent entre autres l'importance d'une gestion adéquate des risques assumés par les participants au marché. Au cours de l'année 1998, IOSCO a publié divers documents relatifs à ce sujet en tenant ainsi à nouveau compte de ce problème. Ces publications concernent par exemple l'évaluation de la gestion et de la surveillance des risques des négociants en valeurs mobilières et leurs surveillants, ou encore la détermination de standards en matière de capital minimum relatifs aux négociants en valeurs mobilières internationaux en utilisant des modèles préétablis. En collaboration avec le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, IOSCO a publié en outre un rapport commun actualisé, intitulé: «On the Supervisory Information Framework for the derivatives activities of banks and securities firms».

Dans le cadre de la réglementation des marchés secondaires, le Comité technique a adopté un rapport concernant «The Application of the Tokyo Communiqué to Exchange Traded Financial Derivatives Contracts» (cf. ch. 3.2.3.1). Par ailleurs, le Comité technique est en train de développer un manuel orienté sur les besoins de la pratique et destiné aux surveillants, afin de mettre à disposition sur la base des «Core Principles» des techniques de surveillance concernant la réglementation des marchés secondaires.

Le Comité des marchés émergents quant à lui a adopté un rapport intermédiaire relatif aux «Causes, Effects and Regulatory Implications of Financial and Economic Turbulence

in Emerging Markets». Ce rapport est le résultat des consultations et discussions approfondies qui ont eu lieu entre les membres du Comité des marchés émergents. Il reflète une vue d'ensemble des expériences et opinions de différents pays membres de ce comité relatives aux perturbations des marchés survenues au cours de l'année 1998. Faute de consensus quant à l'analyse effectuée et aux mesures envisageables, ce rapport n'a été adopté ni par le Comité technique ni par le Comité des présidents. Il continue à être traité par le Comité des marchés émergents.

Le Comité régional européen a conclu ses travaux par un aperçu très complet des différents types de marchés de valeurs mobilières et de dérivés existants en Europe. Le but assigné, à savoir démontrer au moyen d'une présentation comparative la variété des formes de réglementations de ces marchés, a été atteint.

La décision de IOSCO relative à l'éventuel transfert du siège de son secrétariat général, qui se trouve depuis la création de l'organisation à Montreal au Canada, a eu pour conséquence qu'en octobre 1998 un avis de concours a été adressé aux membres ordinaires de IOSCO. La Suisse a déposé au nom du Conseil fédéral, du canton de Bâle-Ville et de la Commission des banques la candidature de la ville de Bâle. La décision quant au nouveau siège de IOSCO n'a pas encore été prise fin 1998.

3.2.2

3.2.2.1

Aperçu des principaux travaux de IOSCO

Principes relatifs à la surveillance et à la réglementation des marchés (Core Principles)

A l'occasion de sa réunion annuelle 1998 qui a eu lieu à Nairobi, IOSCO a adopté le rapport relatif aux «Core Principles» intitulé «Objectives and Principles of Securities Regulation», qui est d'une importance fondamentale pour cette organisation. Ce projet ambitieux a été entamé par le Comité technique en 1997. L'objectif recherché était de déterminer, sur la base des travaux accomplis par ses différents organes, des principes de base essentiels, destinés à servir pour l'ensemble de l'organisation, de ligne directrice et de principe d'évaluation pour ses activités futures (cf. Rapport de gestion 1997 p. 311 s.). Le rapport définit et commente sur la base des trois objectifs fondamentaux suivants un ensemble de 30 principes concernant la surveillance et la réglementation des marchés:

- la protection de l'investisseur
- l'existence de marchés équitables, efficaces et transparents
- la réduction des risques systémiques.

Ces 30 principes concrétisent la teneur très générale des trois objectifs susmentionnés, en traitant dans leurs différents chapitres les sujets essentiels suivants relatifs à la surveillance des marchés: les exigences relatives aux régulateurs et aux organisations d'autoréglementation, les exigences en matière d'exécution des prescriptions légales (Enforcement), les

exigences relatives à la coopération nationale et internationale entre autorités de surveillance, les exigences dans le domaine du commerce des émissions et des fonds de placement, les exigences concernant les intermédiaires et les négociants en valeurs mobilières ainsi que les exigences du marché secondaire (réglementation et règlement du commerce). On a ainsi, à l'échelle mondiale, créé une base respectivement fixé un objectif pour les différentes autorités de surveillance, servant à l'élaboration de standards (élevés) en matière de réglementation efficiente et de surveillance du marché adéquate et permettant de mesurer le degré de transposition atteint.

La transposition de ces principes n'est pas obligatoire (notamment pas sur un plan légal). En adoptant ce rapport, les différents membres – c'est-à-dire également la Suisse – se sont toutefois engagés et sont par conséquent tenus de réaliser aussi bien que possible les différentes prescriptions («to use their best endeavours») en vue d'éventuelles modifications des dispositions légales et/ou réglementaires. Du point de vue suisse, le rapport tel qu'adopté par le Comité des présidents a pu être approuvé sans problème, puisque les principes arrêtés sont déjà actuellement plus ou moins respectés dans la pratique. On peut toutefois relever l'exigence selon laquelle les systèmes de compensation et de règlement ainsi que les organismes responsables de leur fonctionnement doivent être réglementés, directement surveillés et contrôlés du point de vue de la surveillance. Jusqu'à présent, en Suisse, ces systèmes fonctionnaient, sauf exception, sur la base de l'autoréglementation. La législation suisse ne prévoit en effet ni une surveillance ni un contrôle direct en la matière. Cette exigence ainsi formulée par IOSCO correspond à la tendance croissante sur le plan international de vouloir soumettre ces systèmes à une surveillance étatique. La Commission des banques accepte ce principe, en étant convaincue qu'à l'avenir ce domaine devra (du moins au sens d'une haute surveillance dans le cadre de l'autoréglementation) être mieux intégré dans le champ de sa surveillance.

3.2.2.2

Normes d'information internationales, comptabilité et audit

Lors de la Conférence annuelle, IOSCO a adopté, après des années de travaux, un second texte capital, à savoir la «Résolution sur les exigences d'information pour faciliter le placement et la cotation transfrontalière des émetteurs multinationaux».

Par l'adoption de ces normes, il deviendra ainsi possible aux émetteurs de préparer un document unique donnant toutes informations financières autres que comptables en vue d'effectuer le placement de titres ou la cotation de ceux-ci dans plus d'un pays. De leur côté, les investisseurs bénéficieront d'une information plus détaillée et plus aisément comparable. Ces normes représentent une étape importante dans la réduction des coûts pour les émetteurs des placements de titres transfrontaliers, sans porter atteinte à la protection des investisseurs.

Concrètement, ces normes prendront effet lorsqu'elles seront transposées par les membres. IOSCO recommande à ses membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour accepter, dans leur pays respectif, le principe d'un document d'information établi conformément à ces normes. Les prospectus établis conformément à ces exigences continueront à être soumis à l'examen ou à l'approbation du pays d'accueil.

Les exigences d'information ne forment qu'un volet des efforts de IOSCO en vue de faciliter le placement et la cotation transfrontalière des émetteurs multinationaux. IOSCO se penche également depuis quelques années sur les normes comptables applicables aux placements transfrontaliers dans le cadre du programme de travail convenu avec «l'International Accounting Standards Committee» (IASC) sur les «normes fondamentales». En outre, dans le contexte de son effort pour faciliter les placements multinationaux, IOSCO examine les normes de «l'Auditing Practice Committee» (APC) en vue d'établir un mécanisme d'interprétation des normes internationales d'audit.

3.2.2.3

Internet

A l'occasion de l'assemblée annuelle de IOSCO, le groupe de travail «Task Force on Internet related Issues» (cf. Rapport de gestion 1997 p. 312 s.), qui a été mis en place par le Comité technique, a présenté son rapport final. Le bilan dressé est le suivant: Le développement de l'ensemble du secteur des services financiers est de plus en plus influencé par la technologie Internet. Grâce à Internet, l'industrie des finances est en mesure d'atteindre sa clientèle (potentielle) d'une manière immédiate, très flexible et à des coûts relativement modestes. Ce développement offre de nouvelles opportunités et de nouveaux avantages aux auteurs des diverses offres et aux investisseurs, mais contient également de nouveaux défis pour les autorités de surveillance et les (auto-)régulateurs. En collaboration avec le Comité des marchés émergents et le Comité consultatif, la Task Force du Comité technique a relevé ces défis en élaborant le rapport Internet qui mentionne les domaines de la réglementation actuellement en vigueur à adapter aux exigences nouvelles.

Ce rapport a été adopté par le Comité technique et publié à l'occasion de l'assemblée annuelle. Il contient, outre 24 recommandations commentées concernant la réglementation, les cinq déclarations fondamentales suivantes:

- Les principes régissant la réglementation des marchés doivent s'appliquer d'une manière identique aussi bien aux activités sur Internet qu'au commerce des valeurs mobilières qui se base sur les méthodes et moyens de communication plutôt traditionnels. Par conséquent, le commerce des valeurs mobilières sur Internet doit être soumis à une réglementation qui soutient les principes de base généralement applicables en la matière – c'est-

à-dire la protection des investisseurs, l'existence de marchés équitables, efficaces et transparents ainsi que la réduction des risques systémiques.

- Conformément aux principes régissant la réglementation des marchés, les autorités de surveillance ne doivent pas empêcher que les participants au marché et les marchés puissent faire un usage légitime d'Internet. Il faut par conséquent éviter de créer des restrictions qui dépassent les besoins d'une réglementation appliquant les principes de base.
- Concernant la portée et l'impact des réglementations dans le cadre d'Internet, les régulateurs et les autorités de surveillance doivent assurer la transparence et la consistance des mesures adoptées.
- Les autorités de surveillance doivent assurer la coopération et l'échange d'informations en vue d'une surveillance et d'un contrôle efficaces des activités développées sur Internet.
- Les régulateurs et les autorités de surveillance doivent reconnaître et prendre en considération le fait que les médias électroniques ainsi que leur usage continueront à se développer.

L'évolution fulgurante d'Internet a pour conséquence que l'étude de ce sujet restera une tâche régulière de l'organisation susmentionnée. Dans ce contexte, la coopération future entre les autorités de surveillance sera particulièrement importante.

3.2.2.4

Problématique An 2000 en matière informatique

Cette problématique qui concerne de nombreuses entreprises, autorités, associations et organisations ainsi que le public est traitée au chiffre II/3.6.2.

3.2.2.5

Joint Forum

L'exposé relatif aux travaux du Joint Forum on the Supervision of Financial Conglomerates, au sein duquel IOSCO est la représentante des institutions de surveillance en matière de commerce des valeurs mobilières, se trouve sous ch. 3.4.

3.2.3

Groupes de travail du Comité technique

La Suisse est représentée au sein des cinq groupes de travail permanents institués par le Comité technique. Des représentants de la Commission des banques participent aux travaux des groupes no 2 à 5 (cf. ch. 3.2.3.1 s.), tandis que la Bourse suisse est représentée au sein du groupe de travail no 1, qui s'occupe principalement de la présentation des comptes et du devoir de publication des émetteurs actifs sur le plan international (cf. ch. 3.2.2.2).

3.2.3.1

Groupe de travail no 2: Marchés secondaires

Le Groupe de travail no 2 sur la réglementation des marchés secondaires a élaboré un document intitulé «L'application du Communiqué de Tokyo aux contrats de dérivés financiers négociés en bourse». Ce rapport est en relation avec le Communiqué de Tokyo

d'octobre 1997 sur la surveillance des marchés de contrats à terme sur marchandises. Le Groupe de travail no 2 arrive à la conclusion que de nombreux aspects du Communiqué de Tokyo et des recommandations qui l'accompagnent sur les pratiques relatives à la conception des contrats, la surveillance du marché et le partage de l'information s'appliquent également à la surveillance des marchés et des contrats de produits financiers dérivés, bien que les autorités de surveillance puissent être amenées à mettre l'accent sur des questions différentes en fonction de la marchandise sous-jacente et du mode de règlement. Le document du Groupe de travail no 2 a été approuvé par le Comité technique et publié à l'occasion de la Conférence annuelle de Nairobi de septembre 1998. A l'instar d'autres groupes de travail du Comité technique, le Groupe de travail no 2 a également apporté sa contribution concernant la propagation d'Internet dans le secteur financier (cf. Rapport de gestion 1997 p. 312 s.). Dans un rapport qui a été partiellement intégré dans celui présenté par le groupe de travail ad hoc («Task Force on Internet related issues») (cf. ch. 3.2.2.3), le groupe de travail a fait l'inventaire des caractéristiques du système Internet et des multiples aspects de son utilisation par les intermédiaires financiers. Le Groupe de travail a de surcroît poursuivi ses travaux sur l'élaboration de lignes directrices pratiques à l'intention des autorités de surveillance en ce qui concerne les techniques de surveillance des marchés secondaires.

Le Comité technique a par ailleurs confié au groupe de travail no 2 la mission de développer un programme de travail concernant la réglementation et la surveillance des marchés électroniques en matière de produits financiers dérivés.

3.2.3.2

Groupe de travail no 3: Réglementation des intermédiaires financiers

Le Groupe de travail no 3 est responsable de la réglementation des négociants en valeurs mobilières en tant qu'intermédiaires financiers. Comme les autres Groupes de travail du Comité technique, il est de plus en plus composé de membres d'autorités de surveillance qui endossent la responsabilité, totale ou partielle, pour les banques et également pour les négociants, comme la Commission des banques (par exemple l'Allemagne, la France et l'Italie pour les normes de fonds propres). Dans ce contexte, le changement institutionnel le plus marquant a été l'élargissement des responsabilités de la Financial Services Authority (FSA) en Grande-Bretagne qui, à partir de 1999, exerce en plus la surveillance des assurances.

Le Groupe de travail a préparé une directive concernant l'évaluation de la gestion des risques et un document relatif à la détermination des standards minimaux de fonds propres pour les sociétés actives au niveau international et qui utilisent des modèles de risque de marché.

3.2.3.3

Groupe de travail no 4: Coopération internationale

Ce groupe de travail réunit, sous la direction d'un représentant de la Commission des Opérations de Bourse (COB) française, les représentants de 18 pays responsables de la coopération internationale et des questions d'exécution. Au cours de trois séances ce groupe a préparé notamment un rapport sur les manipulations de cours qui sera remis au Comité technique en 1999. Un autre mandat du groupe de travail porte sur la coopération entre les autorités de surveillance et les autorités de poursuite pénale, tant au plan national qu'international. Ces travaux sont influencés par les travaux des sept Etats industrialisés les plus importants («G-7»), dont les ministres des finances ont émis une proposition dans ce sens au sommet de Birmingham de mai 1998. Le groupe de travail prépare actuellement une conférence internationale qui devrait réunir des autorités de surveillance et des autorités de poursuite pénale spécialisées en matière de délits financiers.

3.2.3.4

Groupe de travail no 5: Fonds de placement

Le groupe de travail no 5 en charge des fonds de placement («Collective Investment Management») a établi un rapport sur des questions de surveillance en relation avec l'offre de fonds sur Internet qui sera intégré au rapport final de IOSCO sur les «Securities Activities on the Internet». Le groupe de travail s'est occupé en outre notamment de problèmes particuliers en matière de fonds sur le plan international, de la comparaison des systèmes de surveillance dans les différents pays membres ainsi que de questions pratiques d'évaluation de la fortune des fonds et du traitement des erreurs d'évaluation du point de vue de l'autorité de surveillance.

3.2.4

Futures and Options Markets Regulators' Meeting

La séance annuelle du «Futures and Options Markets Regulators' Meeting» (FOMRM), qui s'adresse aux autorités de surveillance chargées de la supervision en matière de dérivés (cf. Rapport de gestion 1997 p. 316), s'est déroulée au Bürgenstock le 10 septembre 1998. Parmi les thèmes traités figuraient le nouveau marché Eurex (cf. ch. IV/3.4), les marchés des dérivés asiatiques qui ont été confrontés à la récente crise financière ainsi que les bourses transfrontalières en matières de dérivés dans les pays nordiques. Une attention particulière a été portée, dans ce contexte, aux questions de surveillance liées à ces divers sujets. Les régulateurs ont aussi débattu de l'entraide administrative internationale. Ils ont également jugé nécessaire de poursuivre les travaux qui avaient été initiés lors de la conférence de Londres en juin 1998 sur la réglementation et la surveillance des marchés électroniques en matière de produits financiers dérivés. Les régulateurs de dérivés ont invité IOSCO à poursuivre lesdits travaux sous son égide, mais en coordination avec le FOMRM, de manière à ce que le sujet obtienne la plus large audience possible. Pour le surplus, le FOMRM s'est à nouveau tenu dans le cadre d'une conférence de plusieurs jours à laquelle des représentants de l'industrie des dérivés ont pris part.

3.3 Fonds de placement

3.3.1 Enlarged Contact Group on the Supervision of Collective Investment Funds

L'échange annuel d'expériences et d'informations des autorités de surveillance en matière de fonds de placement a été organisé en 1998 par le «Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen», à Berlin. En plus des autorités des pays faisant partie de l'Union européenne, le Brésil, le Canada, Guernesey, Hong Kong, l'Isle of Man, le Japon, le Mexique, la Norvège, les USA et la Suisse y ont pris part. La rencontre des autorités de surveillance a permis un large échange d'idées sur des problèmes actuels en matière de fonds de placement et sur leur surveillance. Les délibérations ont entre autres porté sur l'évolution de la législation en matière de fonds de placement des pays représentés, sur les Master-Feeder Fonds, sur les fusions de fonds de placement, sur les deux projets de nouvelle directive EU (Directive UCITS 85/611/CEE), sur la distribution de fonds de placement (Internet), sur les répercussions de l'euro ainsi que sur la problématique de l'an 2000 pour l'industrie des fonds.

3.3.2 IOSCO

L'activité de IOSCO en matière de fonds de placement est traitée sous ch. 3.2.3.4.

3.4 «Joint Forum» relatif à la surveillance des conglomérats financiers

Le «Joint Forum on the Supervision of Financial Conglomerates» est une assemblée composée à part égale de représentants des institutions de surveillance en matière de banques, de négociants en valeurs mobilières et d'assurances, dans laquelle siège la Commission des banques. Il a pour mandat de discuter des moyens pratiques permettant un échange d'informations transsectoriel entre autorités de surveillance (sur les plans national et international), d'identifier les obstacles pratiques et légaux empêchant un tel échange, d'examiner les moyens conduisant à une amélioration de la coordination de la surveillance et, finalement, de développer des principes pour une surveillance plus efficace des entreprises contrôlées qui font partie de conglomérats financiers internationaux.

En février 1998, les trois groupes de surveillance constituant le «Joint Forum» ont mis en consultation une série de documents du «Joint Forum» qui ont été publiés sous le titre commun de «Supervision of Financial Conglomerates». Le premier document, «Capital Adequacy Principles», doit familiariser les autorités de surveillance aux techniques nécessaires pour leur permettre de rendre une décision portant sur la dotation suffisante en fonds propres d'un conglomérat, sur base consolidée. A ce propos, le «Joint Forum» a poursuivi le développement de trois techniques comptables du groupe tripartite (cf. Rapport de gestion 1994 p. 177 s. et 1995 p. 211 s.). Dans le courant de l'année 1998, une «Task Force» du «Joint Forum» a en outre examiné sur la base de conglomérats existant réellement si ces différents modes de calcul étaient équivalents. Les conclusions

de cette étude font encore défaut. Un autre document, à savoir les «Fit and Proper Principles», principes garantissant une activité irréprochable des hauts dirigeants des établissements financiers, a été largement approuvé. Par contre, même si elles s'accordent sur la nécessité de limiter l'influence dommageable des actionnaires prépondérants (conformément à l'art. 3 al. 2 let. cbis LB), certaines autorités de surveillance considèrent comme insuffisante leur propre possibilité de limiter cette influence. S'agissant de l'échange d'informations entre les autorités de surveillance, il y a eu, en plus de la consultation des documents, une auto-évaluation des membres sur la base d'un document de principes étroitement lié à cette question et établi par les ministres des finances du G-7. En ce qui concerne la Suisse, la Commission des banques est d'avis qu'elle peut largement se conformer à ces principes.

Comme toujours, les opinions au sein du «Joint Forum» sont divisées sur la question de savoir dans quelle mesure, conformément au «Coordinator Paper» du «Joint Forum», une autorité de surveillance peut être désignée globalement responsable pour chacun des conglomérats financiers existants (cf. Rapport de gestion 1997 p. 318). Cependant, les pays du G-7 maintiennent la pression afin que les politiciens obtiennent la garantie que les autorités de surveillance des trois secteurs financiers aient ces conglomérats sous contrôle et qu'elles aient la capacité et la volonté de trouver la coordination nécessaires entre les différents secteurs. Il faut donc voir si le «Joint Forum» va répondre aux exigences qui lui ont été fixées. Si cela n'était pas le cas, il y aurait le danger que d'autres organes, en particulier ceux issus de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, prennent les rênes des mains du «Joint Forum». Une telle évolution limiterait le pouvoir d'influence de la Commission des banques. Cela serait d'autant plus regrettable que la Suisse a notamment avec le CS Group l'un des rares conglomérats financiers proprement dits, agissant réellement et de façon plus que marginale dans les trois secteurs, et que la Commission des banques a un intérêt direct au développement international de standards de surveillance pour les conglomérats.

4. Entraide administrative internationale

4.1

Principes

Au cours de l'année 1998, la Commission des banques a poursuivi la politique en matière d'entraide administrative présentée l'année passée (cf. Rapport de gestion 1997 p. 321 ss). Elle a examiné à de réitérées reprises différentes questions liées à l'entraide administrative internationale. Elle souhaite affirmer de la sorte sa compétence et sa volonté de contribuer à une coopération internationale efficace. Dans le même temps, elle entend sauvegarder les intérêts des clients concernés.

En 1998 la Commission des banques a reçu une centaine de requêtes émanant de 33 autorités. La plupart de ces requêtes ne concernaient cependant pas des informations relatives à des clients de banques. Dans de tels cas, la Commission des banques doit, en application de l'art. 38 al. 3 LBVM, rendre une décision avant la transmission des informations, à moins que les clients concernés y renoncent. La Commission des banques a ainsi rendu une vingtaine de décisions. Celles-ci ont porté sur des requêtes du «Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel» allemand, de la «Securities and Exchange Commission SEC» américaine, du «Department of Trade and Industry DTI» britannique, de la «Hong Kong Securities and Futures Commission» et de la «Comisión Nacional del Mercado de Valores» espagnole.

Plusieurs de ces décisions ont fait l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Par arrêts du 29 octobre 1998 le Tribunal fédéral a pour la première fois examiné des recours contre des décisions d'entraide administrative internationale de la Commission des banques. Il a confirmé les décisions de la Commission des banques dans leur principe. Selon les arrêts du Tribunal fédéral,

- la Commission des banques peut communiquer des informations dans le cadre d'une enquête préalable étrangère visant à déterminer l'existence de délits d'initiés ou de manipulation de cours sans contourner ainsi l'entraide internationale en matière pénale;
- il n'est pas disproportionné pour la Commission des banques de communiquer à une autorité étrangère des informations visant à clarifier un soupçon initial. Dans ce cadre, la Commission des banques n'a pas en principe à examiner elle-même les explications des clients sur les raisons qui les ont poussé à effectuer une transaction. Elle ne doit pas non plus examiner si le soupçon initial de l'autorité étrangère est fondé. Les «fishing expeditions» ne sont en revanche pas admises. L'on ne peut cependant pas considérer qu'il y ait «fishing expedition» lorsque l'autorité étrangère fonde un soupçon initial de délit d'initiés sur des mouvements de cours suspects pendant la période précédant l'annonce d'une information susceptible d'avoir une influence sur le cours d'une valeur mobilière;
- la Commission des banques peut communiquer à l'autorité étrangère des informations tant sur le titulaire d'un compte que sur son ayant droit économique;
- la Commission fédérale des banques peut mettre les frais de procédure à charge de la banque;
- la Commission des banques doit indiquer expressément à l'autorité étrangère que les informations transmises ne peuvent être utilisées qu'à des fins de surveillance prudentielle;
- le consentement de la Commission des banques à la retransmission des informations à une autorité tierce, par exemple une autorité pénale, doit intervenir en la forme d'une décision sujette à recours;
- le secret bancaire ne s'oppose pas à la transmission d'informations à des autorités étrangères effectuée dans le respect des dispositions légales régissant l'entraide administrative;

- la position de la Commission des banques, prévue par la loi sur les bourses, comme autorité de surveillance des marchés, et non pas uniquement des établissements concernés, est confirmée.

La Commission des banques salue ces arrêts du Tribunal fédéral. Ils confirment la compétence et la volonté de la Commission des banques en matière de coopération internationale avec des autorités étrangères tout en sauvegardant les droits procéduraux des clients des banques. La Commission des banques entend poursuivre sur la voie ainsi ouverte.

A l'image de la Commission des banques (art. 23^{ter} al. 4 LB, art. 35 al. 6 LBVM), différentes autorités étrangères de surveillance sont soumises à une obligation de dénoncer les infractions. En partie, leur activité consiste même exclusivement à procéder à des enquêtes administratives préalables afin de pouvoir décider si les autorités de poursuite pénale doivent être avisées. Afin d'éviter le conflit potentiel qui en découle, la Commission des banques décide dans de tels cas d'emblée, dans la décision d'entraide administrative relative à la transmission des informations à l'autorité étrangère de surveillance, dans quelle mesure ces informations peuvent, le cas échéant, être utilisées afin de fonder une dénonciation aux autorités de poursuite pénale. La Commission des banques n'entre par contre pas en matière sur une requête lorsqu'une procédure pénale est déjà en cours et que les autorités de poursuite pénale tentent de se procurer des informations par le biais de l'entraide administrative entre autorités de surveillance. Dans ces cas, elles doivent en effet recourir à l'entraide judiciaire en matière pénale.

4.2

Echange de lettres avec des autorités étrangères de surveillance

Tout comme l'année passée (cf. Rapport de gestion 1997 p. 315 et 321), des autorités étrangères de surveillance ont confirmé à la Commission des banques qu'elles sont en mesure de respecter les conditions auxquelles la loi sur les bourses soumet l'entraide administrative de la Commission des banques. Celle-ci a reçu des lettres de ce genre du «Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel» allemand et du «Department of Trade and Industry» britannique et d'Easdaq (European Association of Securities Dealers Automated Quotation), bourse dont le siège est à Bruxelles. Sur demande, la Commission des banques est également disposée à fournir une déclaration analogue en faveur d'une autorité étrangère de surveillance.

VII. Commission des banques et Secrétariat

231

VII. Commission des banques et Secrétariat

I. Commission des banques

Lors de ses 11 séances dont certaines portaient sur deux jours consécutifs, la Commission des banques s'est occupée de 206 affaires (212 l'année précédente).

2. Secrétariat

Se basant sur une décision de l'été 1997 (cf. Rapport de gestion 1997 p. 184 s.), la Commission des banques a mis en place au début de l'année un concept pour une surveillance sur mesure, plus étroite et plus suivie des deux groupes des grandes banques. La mise en application de ce concept ainsi que l'adaptation des autres services au renforcement des exigences et de l'informatique ont amené les Chambres fédérales à accorder un crédit supplémentaire en 1998.

La structure organisationnelle élargie comprend désormais, en plus des unités existantes, un Service de surveillance des grandes banques (cf. ch. II/3.8.1.1). Pour diriger ce service, la Commission des banques a nommé M. Andreas Bühlmann, docteur en sciences économiques et sociales. Diverses divisions se sont vues attribuer des tâches supplémentaires dans le cadre du processus de développement de l'organisation. A partir du 1^{er} février 1999 la structure organisationnelle est la suivante (cf. ch. 6):

- Directeur
 - Autorisations / Fonds de placement
 - Banques / Négociants en valeurs mobilières (auparavant Surveillance)
 - Grandes banques
 - Bourses / Marchés (auparavant Bourses et Commerce des valeurs mobilières)
 - Service juridique
 - Controlling / Logistique (auparavant Services centraux).

Bien que le recrutement de spécialistes pour le Service de surveillance des grandes banques se soit révélé très difficile, la Commission des banques a tout de même réussi à engager quelques nouveaux spécialistes dont elle avait un urgent besoin. Au total, le Secrétariat de la Commission des banques occupait 70 personnes à fin 1998. Leur âge moyen se situait légèrement en dessous de 39 ans. Etant donné que l'effectif du personnel a augmenté de manière significative en 1997 et en 1998, la durée moyenne du service auprès du Secrétariat de la Commission des banques s'élevait à 6,3 ans seulement. En ce qui concerne la formation, la répartition était la suivante à fin 1998:

- 42% juristes
- 22% économistes
- 16% experts comptables diplômés, employés de banque diplômés
- 3% diplômés de hautes écoles spécialisées / hautes écoles de commerce
- 3% informaticiens de gestion
- 11% formation commerciale
- 3% autres métiers
- 13% de tous les collaborateurs disposent de deux diplômes professionnels différents

3. Indépendance administrative accrue

En 1998, la Commission des banques a poursuivi ses efforts en vue d'une plus grande indépendance administrative garantissant une surveillance efficace (cf. Rapport de gestion 1997 p. 331).

Le sujet a également été abordé par des parlementaires à l'occasion de la discussion du rapport de gestion 1997 par les Commissions de gestion des Chambres fédérales (cf. ch. VI/1.1.1). Les représentants de la Commission des banques ont eu l'occasion d'expliquer les problèmes découlant de la subordination administrative de l'autorité de surveillance au Département fédéral des finances. Les domaines concernés sont avant tout ceux du personnel, des finances et de l'informatique. Ainsi et à titre d'exemple, la Commission des banques a l'intention d'augmenter l'effectif du personnel de 70 aujourd'hui à 90 au total jusqu'en 2001. Le Département fédéral des finances a soutenu jusqu'à présent cette augmentation dans le cadre de ses possibilités et a demandé au printemps 1998 aux Chambres fédérales un crédit supplémentaire pour les frais de personnel et de matériel, lequel a été accepté. L'activité de la Commission des banques ne grève ainsi pas le budget de la Confédération, ses coûts étant entièrement couverts par les assujettis à la surveillance.

La Commission des banques a soumis au Département fédéral des finances un rapport complet sur son autonomie administrative. Dans ce rapport, les bases légales existantes concernant l'organisation de la Commission des banques et sa subordination au Département fédéral des finances ont été analysées. La Commission des banques est arrivée à la conclusion qu'une nouvelle base légale n'est pas absolument nécessaire pour une plus grande indépendance administrative. Dans la mesure où elle a néanmoins estimé qu'une modification légale aurait tout son sens, elle a soumis au Département fédéral une proposition concrète pour une révision de l'art. 23 LB. En l'état, la Commission des banques poursuit les discussions avec le Département fédéral des finances quant au changement des bases légales au niveau de l'ordonnance. La Commission des banques s'efforce avant

tout d'avoir plus de marge de manœuvre en matière de ressources personnelles et financières afin de pouvoir assurer l'engagement de personnel qualifié et un développement de l'informatique selon des besoins spécifiques.

La mise en application de la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) est aussi concernée par le changement de statut de la Commission des banques. Le projet d'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OOGA) règle entre autres également les unités subordonnées administrativement de même que l'administration décentralisée. L'ordonnance aura ainsi des effets sur le développement d'une indépendance administrative accrue de la Commission des banques.

4. Comptes annuels

Les émoluments de surveillance et les autres émoluments sont fixés de manière à couvrir les frais de la Commission des banques et de son Secrétariat (art. 1 de l'Ordonnance du 2 décembre 1996 réglant la perception de taxes et d'émoluments par la Commission fédérale des banques; RS 611.014). Les frais de la Commission des banques relatifs à l'année écoulée sont déterminants pour le calcul de l'émolument de surveillance.

La couverture des dépenses a ainsi lieu avec un décalage d'une année. Afin de faciliter les comparaisons, les recettes de l'année écoulée et les dépenses de l'année précédente sont mises en parallèle dans le tableau ci-dessous. C'est la raison pour laquelle ce tableau n'est pas conforme au compte d'Etat de la Confédération. En outre, les Chambres fédérales ont accordé un crédit supplémentaire «surveillance élargie» en 1998 pour le financement de requêtes urgentes dans les domaines du personnel et de l'informatique (cf. ch. 2).

| | Comptes annuels 1997 | | Comptes annuels 1998 | |
|--|----------------------|-------------|----------------------|-------------|
| Dépenses | | 1996 | | 1997 |
| • Autorités et Secrétariat ¹ | CHF | 6 632 954 | CHF | 7 982 643 |
| • Frais généraux ² | CHF | 6 117 162 | CHF | 7 099 151 |
| • Excédent de couverture (report à compte nouveau) | CHF | 2 435 060 | CHF | 2 185 172 |
| | CHF | 15 185 176 | CHF | 17 266 966 |
| Recettes | | 1997 | | 1998 |
| • Emoluments de décisions et d'écritures ³ | CHF | 2 068 537 | CHF | 2 312 311 |
| • Emoluments de surveillance ³ | | | | |
| – Banques | CHF | 10 102 428 | CHF | 10 384 364 |
| – Fonds de placement | CHF | 1 083 739 | CHF | 1 729 300 |
| • Examen des modèles | CHF | – | CHF | 395 300 |
| • Remboursements de frais | CHF | – | CHF | 10 631 |
| • Excédent de couverture de l'année précédente | CHF | 1 930 472 | CHF | 2 435 060 |
| | CHF | 15 185 176 | CHF | 17 266 966 |

¹ Selon le compte d'Etat, mais rectifié en 1996 d'une erreur d'écriture comptable étrangère à la période.

² Locaux, énergie, mobilier, informatique, imprimés, ports, téléphone, sécurité, etc.

³ Selon le compte d'Etat.

5. Organigramme 1998

| | | | | | | |
|---|---|---|--|---|---|---|
| <p>Commission fédérale des banques Kurt Hauri, docteur en droit, Président Jean-Pierre Ghelli, Vice-président Peter Nobel, professeur, docteur en sc. pol. Pierre Lardy, docteur en droit Christian Meier-Schatz, professeur, docteur en droit Rolf Müller, professeur, docteur en sc. econ. et soc. Heidi Pfister-Mutschlin, docteur en droit</p> | <p>Directeur Daniel Zuberbühler</p> | | <p>Service de surveillance des grandes banques / GBÜ Dr Andreas Böhmann Sous-directeur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Christopher Michale - Markus Ulrich Meister - Daniel Schmid | <p>Bourses et Commerce des valeurs mobilières / BEH Franz Strimmann Sous-directeur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dr Marcel Livo Aellen (*) - Doris Abe - Daniel Engel - Patric Eymann - Dr Myriam Senn - Michelle Maurer | <p>Service juridique Dr Urs Zulauf Sous-directeur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Edgar Welthaus - Dr Simona Busini Grob - Andrea Karin Garmitschning - Meret Kessler - Michael Kunz - David Wyss - Marco Franchetti (*) - Dr. Barbara - Dr. Rolf - Gerwinke Bärtsch - Frédéric Béritsev - Alexander Zehr | <p>Services centraux ZD Max Nydegger Adjoint</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gina Biedl-von Altmann (*) - Nadia Gasser - Regula Stegmüller - Beat Gussat - Daniel Waeber (*) - Markus Tautschmann - Roland Braunwelder - Peter Flury - Monica Ruprecht Flockiger - Dina Beretta - Maria Lizzolino |
| <p>Autorisations/Fonds de placement / BAF Romain Marti (*) Directeur suppléant</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dr. Matthias Dan Otter - Dr. Alessandro Bizzozzero (*) - Claude Mader - Hansvelli Gieger - Markus Liebaundorf - Tobias Ritzmann - Joseph Muuron - Nicolas Biffiger - Dr. Felix Stutz - Romain Otter - Daniel J. Meier - Hans-Rudolf Müller - Dr. Martin Sprenger - Dr. Uwe Steinhauser - Dr. Karl-Hubert Vogler | <p>Service de surveillance UEW Kurt Bucher Sous-directeur</p> <ul style="list-style-type: none"> - François Tiniquely (*) - Albert Baumgartner - Daniel Gerschen - Samuel Schaller - Claude Sachat - Hervé Chérix (Stagiaire) - Marcel Soltes - Bernhard Gloor - Claude-Alain Kurien - Edith Röhliberger - Matthias Villiger - Dr. Susanne Brandenberger - Renate Lucher Aflöler - Romain Otter - Daniel J. Meier - Hans-Rudolf Müller - Dr. Martin Sprenger - Dr. Uwe Steinhauser - Dr. Karl-Hubert Vogler | <p>Service de surveillance des grandes banques / GBÜ Dr Andreas Böhmann Sous-directeur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Christopher Michale - Markus Ulrich Meister - Daniel Schmid | <p>Bourses et Commerce des valeurs mobilières / BEH Franz Strimmann Sous-directeur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dr Marcel Livo Aellen (*) - Doris Abe - Daniel Engel - Patric Eymann - Dr Myriam Senn - Michelle Maurer | <p>Service juridique Dr Urs Zulauf Sous-directeur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Edgar Welthaus - Dr Simona Busini Grob - Andrea Karin Garmitschning - Meret Kessler - Michael Kunz - David Wyss - Marco Franchetti (*) - Dr. Barbara - Dr. Rolf - Gerwinke Bärtsch - Frédéric Béritsev - Alexander Zehr | <p>Services centraux ZD Max Nydegger Adjoint</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gina Biedl-von Altmann (*) - Nadia Gasser - Regula Stegmüller - Beat Gussat - Daniel Waeber (*) - Markus Tautschmann - Roland Braunwelder - Peter Flury - Monica Ruprecht Flockiger - Dina Beretta - Maria Lizzolino | |

(*) Suppléant / Suppléante

6. Organigramme 1999

| | | | | |
|--|---|---|--|---|
| <p>Commission fédérale des banques Kurt Heuri, docteur en droit, Président Pierre Nibel, professeur, docteur en sc. pol. Pierre Lardy, docteur en droit Christian Meier-Schatz, professeur, docteur en droit Rajna Gibson, professeur, docteur en sc. écon. et soc. Heidi Pfister-Heinichen, docteur en droit</p> | | | | |
| <p>Directeur Daniel Zuberbühler</p> | | | | |
| <p>Autorisations/Fonds de placement / BAF Romain Marti (*) Directeur suppléant</p> | <p>Banques/Négociants en valeurs mobilières / BEF Kurt Bucher Sous-directeur</p> | <p>Grandes banques GB Dr. Andreas Bühlmann Sous-directeur</p> | <p>Bourses/Marchés BM Franz Strimmann Sous-directeur</p> | <p>Service juridique RD Dr. Urs Zulauf Sous-directeur</p> |
| <p>Tâches spéciales - Dr. Mathias Den Otter</p> | <p>Surveillance 1 - Françoise Tinguely (*) Albert Baumgartner Samuel Schaller Sande Chakir Henri Ehrler (Stagiaire)</p> | <p>Tâches spéciales - Christoph Michale Daniel Christoph Schmid</p> | <p>Surveillance des marchés - Dr. Marcel Livo Aellen (*) Daniel Engel Anne Eymann Yvanit</p> | <p>Service juridique a. - Edgar Wobhauser Dr. Sabine Brini Gsch Dr. Sabine Gamschning Eva H.G. Höpkes Meret Kestler Michael Kunz David Wyss</p> |
| <p>Banques/Négociants en valeurs mobilières L/I - André Kowalek Claude Maeder</p> | <p>Surveillance 2 - Marcel Sotis Bernhard Gippert Claude-Alain Karlen</p> | <p>Publicités/ Offres publiques d'acquisition - Dr. Myriam Semm</p> | <p>Services/Infrastructure - Chela Böggicon Almen (*) Nadine Baur Beat Gessel Monica Ruprecht Flückiger Regula Spenghauser</p> | <p>Informatique - Adrian Birkli Markus Teutschmann</p> |
| <p>Banques/Négociants en valeurs mobilières a. - Hansueli Geiger Rolf Gerlach Hans Rudolf Tobias Rietmann</p> | <p>Surveillance 3 - Mathias Voller Daniel Gertschen Edith Rothlisberger</p> | <p>Administration - Mirella Maurer</p> | <p>Centre d'information - Roland Braunwaller Peter Flury</p> | <p>Personnel/Finances Dina Baretta Maria Tuzotolo</p> |
| <p>Fonds de placement L/I - Joseph Mauro Nicolas Biffar</p> | <p>Gestion des risques - Dr. Susanne Brandenberger Daniel J. Meier Dr. Uwe Stahli Dr. Uwe Stahlihauser Dr. Kari-Hubert Vogler</p> | <p>Tâches spéciales Adrian Beck Mananne Cygar Hanspeter Lieberknecht Hans-Rüdiger Müller</p> | <p>Fonds de placement a. - Dr. Eber Stutz Kurt Fehr Heinz Gloor René-François Schneider</p> | |

(*) Suppléant / Suppléante

I. Banques

I.1 Affaires traitées

I.1.1 Décisions

Durant l'année 1998, la Commission des banques a rendu 79 (91) décisions, y compris les décisions du Secrétariat, relatives aux domaines suivants:

| | | |
|---|----------------|------|
| • Autorisations en vertu des art. 3, 3bis und 3ter LB; art. 2 OBE | 40* | (40) |
| • Changements d'institutions de révision bancaire (art. 39 al. 2 OB) | 14 | (33) |
| • Fonds propres, liquidités et répartition des risques | 6 | (6) |
| • Transferts à la Commission des banques de la surveillance intégrale sur les banques cantonales (art. 3a al. 2 LB) | 3 | (1) |
| • Levées du statut bancaire | 1 | (2) |
| • Retraits d'autorisation | 1 | (1) |
| • Liquidation en relation avec une activité non autorisée | 6 ⁺ | (-) |
| • Divers | 8 | (3) |

* 14 des 40 autorisations précitées étaient également des autorisations au sens de la loi sur les bourses.

+ 3 des 6 liquidations précitées ont été prises au sens de la loi sur les banques et de la loi sur les bourses.

I.1.2 Recommandations

En se fondant sur les directives générales et la pratique de la Commission des banques, le Secrétariat s'efforce de régler les cas d'espèce tout d'abord par la voie de la recommandation au sens de l'article 8 RO-CFB. Par ces recommandations, le Secrétariat invite la banque à adopter dans un laps de temps déterminé un certain comportement et lui fixe un délai donné pour dire si elle l'accepte. En cas de refus, le Secrétariat soumet l'affaire pour décision à la Commission des banques.

En 1998, 11 (19) recommandations ont été émises. Elles ont toutes été acceptées par les banques. Ces recommandations concernaient les domaines suivants:

| | | |
|---------------------------|----|------|
| • Répartition des risques | 1 | (2) |
| • Comptes annuels | 10 | (17) |

I.2 Banques et institutions de révision assujetties à la loi

I.2.1 Etat à fin 1998

| | | |
|-------------------------------------|-----|-------|
| • Banques | 387 | (408) |
| – en mains étrangères | 129 | (137) |
| – succursales de banques étrangères | 30 | (30) |

| | | |
|---|-----|-------|
| • Banques Raiffeisen | 722 | (892) |
| • Représentations de banques étrangères | 65 | (59) |
| • Institutions de révision agréés | 15 | (16) |

I.2.2 Autorisations délivrées

I.2.2.1 Banques organisées selon le droit suisse

- Banque Notz Stucki SA, Genève
- Hans-J. Bantleon Bank AG, Zoug
- Reichmuth & Co., Lucerne
- SchmidtBank (Schweiz) AG, Zurich
- Tempus Privatbank AG, Zurich
- UBS AG, Zurich
- Unicredito (Suisse) SA, Lugano

I.2.2.2 Succursales et agences de banques étrangères

- ING Bank N.V., Amsterdam; succursale à Genève
- Reisebank Aktiengesellschaft, Francfort-sur-le-Main; succursale à Bâle

I.2.2.3 Représentations

- Alpe Jadran Banka d.d., Split; représentation à St-Gall
- Credit Suisse Financial Products, Londres; représentation à Genève
- Credito Valtellinese, Sondrio; représentation à Lugano
- Deutsche Verkehrs-Bank AG, Francfort-sur-le-Main; représentation à Bâle
- Imperial Bank AG, Linz; représentation à Winterthur
- LGT Bank in Liechtenstein Aktiengesellschaft, Vaduz; représentation à Coire
- Osmanli Bankasi A.S. (dit Ottoman Bank), Istanbul; représentation à Genève
- Standard Chartered Bank plc, Londres; représentation à Genève
- United Garanti Bank International N.V., Amsterdam; représentation à Genève
- West Merchant Bank Limited, London; représentation à Zurich

I.2.2.4 Société de révision

- PricewaterhouseCoopers SA, Zurich

I.2.3 Cessation d'activité

I.2.3.1 Cessation d'activité en tant que banque

- Affida Bank, Zurich; reprise par Bank Leu AG, Zurich
- Anlage- und Kreditbank AKB, Zurich; reprise par Bank von Ernst & Cie. AG, Berne
- Bank Falck & Co. AG, Lucerne; reprise par Bank Julius Bär & Co. AG, Zurich
- Bank Heusser & Cie AG, Bâle; reprise par Clariden Bank, Zurich
- Bank in Reinach, Reinach; reprise par IRB Interregio Bank, Reinach

- Bank Suhrental, Schöftland; reprise par IRB Interregio Bank, Reinach
- Banque Julius Baer (Genève) SA, Genève; reprise par Bank Julius Bär & Co. AG, Zurich
- Banque Kankaku (Suisse) SA, Cologny; en liquidation
- Banque Procrédit SA, Fribourg; reprise par Bank Aufina, Brugg
- Cantrade, Ormond, Burrus Banque Privée SA, Genève; reprise par Ferrier, Lullin & Cie SA, Genève
- Crédit agricole de Chevenez, Chevenez; reprise par la Banque Jurassienne d'Épargne et de Crédit, Bassecourt
- Daiwa Cosmo Bank (Schweiz) AG, Zurich; en liquidation
- Dresdner Bank – Kleinwort Benson (Suisse) SA, Genève; reprise par Dresdner Bank (Schweiz) AG, Zurich
- KDB Bank (Schweiz) AG, Zurich; en liquidation
- Kokusai Bank (Schweiz) AG, Zurich; en liquidation
- Mitsubishi Trust & Banking Corporation (Schweiz) AG, Zurich; en liquidation
- Mitsui Trust Bank (Schweiz) AG, Zurich; en liquidation
- Schweizerische Bankgesellschaft, Zurich; reprise par UBS AG, Zurich
- Schweizerischer Bankverein, Bâle; reprise par UBS AG, Zurich
- Spar- und Leihkasse Beringen, Beringen; reprise par BS Bank Schaffhausen, Hallau
- Spar- und Leihkasse Hallau, Hallau; reprise par BS Bank Schaffhausen, Hallau
- Spar- und Leihkasse Löhningen, Löhningen; reprise par BS Bank Schaffhausen, Hallau
- Spar- und Leihkasse Neunkirch, Neunkirch; reprise par BS Bank Schaffhausen, Hallau
- Spar- und Leihkasse Wilchingen, Wilchingen; reprise par BS Bank Schaffhausen, Hallau
- Sparverein «Biene», Mümliswil; reprise par Bank im Thal, Balsthal
- Sumitomo Bank (Schweiz) AG, Zurich; en liquidation
- Wako Bank (Schweiz) AG, Zurich; en liquidation

I.2.3.2 Cessation d'activité en tant que succursale d'une banque étrangère

- Caisse Nationale de Crédit Agricole, Paris; succursale de Zurich
- The Industrial Bank of Japan, Limited, Tokyo; succursale de Zurich

I.2.3.3 Cessation d'activité en tant que représentant

- Banco de Fomento e Exterior, Lisbonne; succursale de Genève
- Banco Fonsecas & Burnay SA, Lisbonne; succursale de Genève
- Frankfurter Bankgesellschaft Aktiengesellschaft, Francfort-sur-le-Main; succursale de Zurich
- Inkombank, Moscou; succursale de Genève

I.2.3.4 Cessation d'activité en tant qu'agence d'une banque étrangère

- Société Générale Alsacienne de Banque SOGENAL; agence de Lausanne
- Société Générale Alsacienne de Banque SOGENAL; agence de Lugano
- Société Générale Alsacienne de Banque SOGENAL; agence de St-Gall

- 1.2.3.5 Cessation d'activité en tant qu'institution de révision bancaire**
- Price Waterhouse AG, Zurich
 - Revisuisse Price Waterhouse AG, Zurich
- 1.2.4 Retrait de l'autorisation**
- Bank Globo, Pfäffikon
- 1.2.5 Liquidation en relation avec une activité non autorisée (au sens de la LB et de la LBVM)**
- ECU Consulting AG, Genève
 - TOP 15 Cooperation, Berne
 - Unia Industrie Holding AG, Zoug
 - Nova Brac AG, Berne
 - Cifé AG, Schaffhouse
 - TRENDInvest Ltd., Tortola; succursale de Fribourg

2. Fonds de placement

- 2.1. Affaires traitées**
- En 1998, 209 affaires (259), y compris les décisions déléguées au Secrétariat, ont été traitées par la Commission des banques.

- 2.2. Développement des fonds de placement durant l'année 1998**
- Après avoir été occupée principalement par les adaptations aux nouvelles dispositions légales en 1995, première année qui a suivi l'entrée en vigueur de la loi révisée, l'industrie suisse des fonds de placement a utilisé de manière réjouissante les nouvelles dispositions légales plus flexibles. Après les records de 44 nouveaux fonds de droit suisse constitués en 1996 et 47 en 1997, l'année 1998 a enregistré la création de 36 nouveaux fonds. En contrepartie, 8 (5) fonds ont été liquidés. L'augmentation nette est de 28 et leur effectif a passé de 328 à fin 1997 à 356 au 31 décembre 1998.

Durant l'année 1998, le nombre des nouveaux fonds étrangers autorisés en Suisse a une fois encore fortement progressé, à savoir de 339, alors que le nombre des fonds dont la représentation en Suisse a cessé en 1998, principalement à la suite de fusions de fonds consécutives à l'introduction de l'euro, s'est élevé à 86. L'augmentation nette est ainsi de 253 et le total des fonds représentés a passé de 1303 à fin 1997 à 1556 au 31 décembre 1998. L'augmentation nette concerne principalement le Luxembourg (+ 221), l'Irlande (+ 17), Jersey (+ 14) et l'Allemagne (+ 9). En revanche le nombre des fonds de Guernesey a diminué de 17 unités.

| | Nombre au 31. 12. | | Fortune des fonds au 31. 12. en mio. CHF | | Emissions ./ Rachats au 31. 12. en mio. CHF | |
|--|----------------------|--------------|---|---------------|---|---------------|
| | 1998 | 1997 | 1998 | 1997 | 1998 | 1997 |
| Fonds de placement suisses | | | | | | |
| Fonds en valeurs mobilières et autres fonds | 325 | 296 | 97 712 | 78 101 | 14 493 | 7 276 |
| Fonds immobiliers | 31 | 32 | 9 626 | 9 337 | 373 | 848 |
| Total | 356 | 328 | 107 338 | 87 438 | 14 866 | 8 124 |
| Fonds étrangers | 1 556 | 1 303 | – | – | 37 444 | 26 559 |

Les bulletins mensuels de statistiques économiques de la Banque nationale suisse contiennent d'autres données statistiques (tableaux D 15₁ et D 15₂).

Durant l'année 1998, 35 (46) nouveaux fonds suisses en valeurs mobilières et autres fonds ont été créés:

Nouveaux fonds suisses en valeurs mobilières et autres fonds:

- CREDIT SUISSE SPECIAL PORTFOLIO (CSSP) Umbrella – CSSP Equities Eastern Europe
- CREDIT SUISSE SPECIAL PORTFOLIO (CSSP) Umbrella – CSSP SMI Index
- CREDIT SUISSE – Umbrella für institutionelle Investoren – DaimlerChrysler (Schweiz) Portfolio Fund Bonds
- CREDIT SUISSE – Umbrella für institutionelle Investoren – DaimlerChrysler (Schweiz) Portfolio Fund Equities
- DWS (CH) – Helvetia Small And Mid Cap
- EDELWEISS BRESIL MULTI-FONDS – ACTIONS
- EDELWEISS BRESIL MULTI-FONDS – EQUILIBRE
- EDELWEISS BRESIL MULTI-FONDS – OBLIGATIONS
- EUROMAC FUND
- GR Multi-Manager Arbitrage Fund
- IAM – EMERGING MARKETS FUND
- Lloyds Bank Government Bonds AEX
- Lloyds Bank Government Bonds CAC 40
- Lloyds Bank Government Bonds Foreign S.M.I
- Lloyds Bank Government Bonds FTSE 100
- Lloyds Bank Government Bonds IBEX 35
- Lloyds Bank Government Bonds MIB 30
- Lloyds Bank Government Bonds Nikkei 225

- Lombard Odier Opportunity – Global Balanced
- Lombard Odier Opportunity – Global Conservative
- Lombard Odier Multifund – Global Equity
- MLBS Fixed Income Fund (DEM)
- MLBS Global Equity Fund (USD)
- PRIME-DOC Growth
- Raiffeisen-Vontobel Pension Invest – Pension Invest 30
- Raiffeisen-Vontobel Pension Invest – Pension Invest 50
- RBS – Unigestion Institutional Swiss Franc Bonds
- RG Institutional Swiss Equities
- Saphir – Portfolio Forte
- SaraFlex
- Sinclair Global Macro Fund
- STRATEGIC RATCHET FUND «EURO»
- STRATEGIC RATCHET FUND «GBP»
- SWISSCA GREEN INVEST
- WI – Structurierter Produkte

Un nouveau fonds immobilier suisse intitulé «CS SWISSIMMOB PK» a été constitué en 1998.

6 (3) fonds sont en liquidation en date du 31 décembre 1998.

A la fin de l'année 1998, les fonds étrangers représentés en Suisse se répartissaient, par pays, comme suit:

| | | |
|-----------------|------|-------|
| Pays de l'EEE | | |
| • Luxembourg | 1186 | (965) |
| • Irlande | 121 | (104) |
| • Allemagne | 80 | (71) |
| • Danemark | 18 | (16) |
| • Belgique | 5 | (5) |
| • France | 5 | (5) |
| • Liechtenstein | 4 | (2) |
| • Pays-Bas | 4 | (4) |
| • Autriche | 2 | (2) |
| • Norvège | 5 | (0) |

| | | |
|---|----|------|
| Autres pays | | |
| • Guernesey | 68 | (85) |
| • Jersey | 50 | (36) |
| • USA | 6 | (6) |
| Pays sans surveillance comparable à celle exercée en Suisse, d'après l'ancien droit (art. 45 al. 6 LFP) | | |
| • Iles Cayman | 1 | (1) |
| • Panama | 1 | (1) |

3. Bourses et négociants en valeurs mobilières assujettis à la loi

3.1 Affaires traitées

3.1.1 Décisions

En 1998, la Commission des banques a rendu 192 décisions en matière de législation sur les bourses*, y compris les décisions du Secrétariat. Ces décisions concernaient les domaines suivants:

| | |
|--|-----|
| • Autorisations pour l'exploitation d'une bourse (art. 3 LBVM et art. 6 ss OBVM) | 3 |
| • Autorisations à des organisations analogues aux bourses (art. 16 OBVM) | 1 |
| • Autorisations à des banques en exercice pour une activité de négociants en valeurs mobilières (art. 10 et 50 LBVM et art. 58 al. 2 OBVM) | 133 |
| • Autorisations à des négociants en exercice pour une activité de négociants en valeurs mobilières (art. 10 ss et art. 50 al. 2 LBVM) | 1 |
| • Autorisations à des nouveaux négociants (art. 10 ss LBVM) | 2 |
| • Autorisations à des membres étrangers d'une bourse pour une activité de négociants en valeurs mobilières (art. 10 ss LBVM) | 4 |
| • Autorisations à des négociants étrangers pour une succursale ou une représentation (art. 39 OBVM) | 6 |
| • Liquidation en rapport à une activité non autorisée (art. 35 al. 3 LBVM) | 10 |
| • Offres publiques d'acquisition (art. 23 al. 4 LBVM) | 2 |
| • Assistance administrative (art. 38 al. 3 LBVM) | 28 |
| • Divers | 2 |

* Ne sont pas comprises ici les décisions rendues en application tant de la législation sur les banques que de celle sur les bourses. Ces décisions sont contenues ci-devant sous chapitre VIII. ch. I.I.I.

- Griffiths, McBurney, Partners, Toronto; représentation à Genève
- Williams de Broë plc, Londres; représentation à Genève

3.2.3

10 liquidations en rapport avec une activité non autorisée

- Alexander Kale Ltd., Londres; succursale à Morbio Inferiore
- Alexander Kale Ltd., Nevis; succursale à Genève
- Baco Securities SA, Zoug
- CF Capital Futures SA, Zoug
- Globe Capital Group Ltd., Tel Aviv; succursale de Crans
- Paramount Securities and Trust Company SA, Fribourg
- Prime Core SA, Zoug
- SAL Investment SA, Hergiswil
- SHF Trading & Brokerage SA, Zurich
- SHF Trading & Brokerage Ltd., Bermuda; succursale de Zurich

4. Recours au Tribunal fédéral et dénonciations

4.1

Recours de droit administratif

Comme les années précédentes, quelques décisions de la Commission des banques ont fait l'objet de recours de droit administratif au Tribunal fédéral. A la fin 1998, la situation se présente comme suit:

| | |
|--|----|
| • Recours pendants à la fin 1997 | 1 |
| • Recours déposés en 1998 | 19 |
| • Recours ayant fait l'objet d'une décision ou retirés en 1998 | 12 |
| • Recours pendants à la fin 1998 | 8 |

4.2

Dénonciations aux autorités de poursuite pénale et disciplinaire

Lorsque la Commission des banques apprend l'existence d'infractions à la loi sur les banques (art. 46, 49 et 50 LB), à la loi sur les bourses (art. 40, 41 et 42 LBVM) ou à la loi sur les fonds de placement (art. 69 et 70 LFP), elle doit en informer le Département fédéral des finances conformément aux articles 23^{er} al. 4 LB, 35 al. 6 LBVM et 58 al. 5 LFP. Lorsqu'elle apprend l'existence d'infractions aux art. 47 et 48 LB ou 42 LBVM, ou de crimes et de délits de droit commun, elle en informe l'autorité cantonale compétente.

La Commission des banques se réserve d'annoncer à l'Association suisse des fonds de placement en tant qu'autorité disciplinaire les violations graves ou la répétition de

