

Le renforcement de la division Enforcement a été achevé en 2013. Avec 68 postes en équivalents temps plein, la division atteint à présent une taille qui permet à la FINMA d'engager des actions ciblées contre les auteurs de violation des lois dans tous les domaines de surveillance.

Suite à la création de vingt postes à temps plein en 2012-2013 et à l'intégration de la coopération internationale réalisée dans le cadre d'une réorganisation interne, la division Enforcement est parfaitement armée pour exploiter des synergies fructueuses, s'agissant notamment de la surveillance des marchés et des procédures pour activités exercées sans droit. En outre, la compétence qui lui est nouvellement dévolue en matière d'assistance administrative facilite la mise en œuvre des procédures d'enforcement d'envergure internationale (par exemple lors d'investigations sur de possibles manipulations de cours⁷¹).

L'intensité des activités d'enforcement varie en fonction des domaines de surveillance. C'est en cas de soupçon d'exercice d'une activité exercée sans droit que la marge de manœuvre de la FINMA est la plus restreinte.⁷² En revanche, les moyens dont dispose la FINMA dans le cadre des activités de surveillance courante sont généralement suffisants pour s'attaquer aux faits répréhensibles et aux problèmes concernant les titulaires d'autorisation soumis à une surveillance prudentielle.

Efficacité avérée de l'organisation axée sur les processus

La scission de la division Enforcement entre « Investigations » (titulaires d'autorisation, activité exercée

sans droit, surveillance du marché et assistance administrative), « Procédures », « Insolvabilité » et « Services opérationnels » s'est avérée concluante. Cette structure axée sur les processus présente deux avantages : d'une part, elle assure une unité de doctrine quant à l'appréciation matérielle du droit de la surveillance et à la nécessité d'en référer à une instance supérieure, en vue d'ouvrir une procédure. D'autre part, elle permet de se concentrer sur les procédures d'enforcement en cours jusqu'à ce que les décisions soient entrées en force.

Les règles de conduite en point de mire

En 2013, la division Enforcement a examiné de plus près la problématique liée aux divers devoirs de conduite qui incombent aux intermédiaires financiers. Elle s'est notamment attachée aux domaines de la lutte contre le blanchiment d'argent, des nouvelles règles de conduite sur le marché et des obligations de diligence dans les opérations de prestations de services transfrontières. La FINMA a ainsi constaté diverses violations de lois, introduit des mesures correctives, décidé des restrictions de l'activité commerciale, prononcé des sanctions telles que la confiscation de bénéfices, l'interdiction d'exercer et la publication de dispositifs de mesures à titre préventif (concernant par exemple l'interdiction de pratiquer).

⁷¹ Cf. chapitre « Révision totale de la circulaire « Règles de conduite sur le marché », p. 80.

⁷² Cf. chapitre « Pratique adoptée à l'égard des entreprises et des personnes exerçant sans droit une activité », p. 78.

Décisions d'enforcement prises par un comité de la direction

L'activité de la FINMA qui consiste à faire respecter le droit est pilotée par le comité d'enforcement (ENA), constitué de membres de la direction.⁷³ Ce comité a compétence pour prendre des décisions finales et, dans la grande majorité des cas, pour statuer sur l'ouverture ou non de procédures d'enforcement à l'encontre de titulaires d'autorisation et de leurs organes ou collaborateurs. L'ouverture de procédures pour soupçon d'activité exercée sans droit est également déléguée à la division Enforcement, tout comme le prononcé de mesures provisionnelles et de décisions en matière d'insolvabilité et d'assistance administrative internationale.

Longueur des procédures de recours

La durée des procédures de recours est une question préoccupante, car cela engendre une longue période de flottement pour toutes les parties concernées. La lenteur des procédures de recours est particulièrement gênante dans les cas impliquant des titulaires d'autorisation soumis à surveillance ou des liquidations. En effet, les relations entretenues avec les intéressés dans le cadre de la surveillance courante sont alors souvent difficiles, car affectées par l'incertitude quant à l'issue de la procédure et à la marge de manœuvre réelle.

Afin de réduire cette incertitude et de protéger les intérêts des investisseurs et des assurés, la FINMA tend à retirer à tout recours éventuel l'effet suspensif lorsque cela lui paraît indiqué et ordonne parallèlement des mesures provisionnelles. Le Tribunal administratif fédéral accorde à la FINMA la liberté d'action nécessaire à cet égard ou prend lui-même les mesures qui s'imposent.

Sur le plan international, la célérité déployée pour rendre les décisions en matière d'assistance administrative internationale mérite d'être mentionnée. Le Tribunal administratif fédéral, qui statue en dernière instance dans ce domaine, traite les recours avec la plus grande diligence, contribuant ainsi à garantir la capacité de la FINMA à répondre aux demandes d'assistance administrative.

⁷³ Cf. chapitre « Conseil d'administration et direction », p. 90.

Statistiques relatives à l'enforcement

	PENDANTES AU 1 ^{ER} JANVIER 2013	OUVERTURES	CAS RÉGLÉS	PENDANTES AU 31 DÉCEMBRE 2013
Procédures d'enforcement menées				
– dans le cadre de la surveillance des établissements	14	23	24	13
– séparément à l'encontre de collaborateurs d'établissements autorisés	3	17	7	13
– pour activité exercée sans droit	12	22	21	13
Investigations préliminaires	342	740	545	537
Liquidations				
– de titulaires d'autorisation	2	0	0	2
– d'entreprises exerçant une activité sans droit	29	8	11	26
Faillites				
– de titulaires d'autorisation	10	0	0	10
– d'entreprises exerçant une activité sans droit	93	34	31	96
Reconnaissance de mesures d'insolvabilité étrangères				
– dans le secteur autorisé	9	5	0	14
– concernant les activités exercées sans droit	6	0	2	4
Reconnaissance de mesures d'assainissement étrangères				
– dans le secteur autorisé	2	0	0	2
– concernant les activités exercées sans droit	0	0	0	0

Exemples tirés de la pratique de l'enforcement en 2013

Intervention renforcée de la division Enforcement auprès des intermédiaires financiers directement soumis à la surveillance de la FINMA

Les intermédiaires financiers actifs dans le secteur parabancaire ont la possibilité de se soumettre à la surveillance de la FINMA en tant qu'intermédiaires financiers directement soumis (IFDS), dans le cadre de la surveillance exercée au titre de la lutte contre le blanchiment d'argent, au lieu de s'affilier à un organisme d'autorégulation (OAR). Le secteur parabancaire n'est pas épargné par la conjoncture économique difficile et les acteurs de ce marché doivent satisfaire aux exigences d'un environnement plus complexe. L'on assiste par conséquent à une recrudescence du nombre d'IFDS renvoyés à la division Enforcement pour traitement de leur dossier. Rien qu'en 2013, une douzaine de cas de cette nature ont ainsi été recensés.

Les transactions de compensation, véritable porte d'entrée du crime organisé

Suite à deux enquêtes pénales de grande envergure menées par des autorités étrangères, la FINMA a découvert que des bénéficiaires d'origine délictueuse avaient été blanchis au moyen de transactions dites de compensation dans le cadre du crime organisé et que les flux de capitaux transitaient notamment par des établissements financiers suisses autorisés. Des intermédiaires envoyaient à des clients de banques suisses résidant à l'étranger des sommes d'argent provenant par exemple de la vente de stupéfiants dans la rue. Les clients donnaient ensuite pour instruction à leur banque de verser un montant correspondant à un bénéficiaire possédant un compte auprès d'un établissement tiers (situé dans un pays asiatique, par exemple). Puis, ce montant était viré à des personnes présumées appartenir à des organisations criminelles. Les transactions de compensation se prêtant particulièrement au blanchiment d'argent, elles recèlent des risques juridiques et de réputation considérables, qui doivent impérativement être maîtrisés par les établissements concernés. Après avoir procédé à ses propres investigations, la FINMA a enjoint à plusieurs établissements de prendre des mesures organisationnelles dans le but de réduire ces risques.

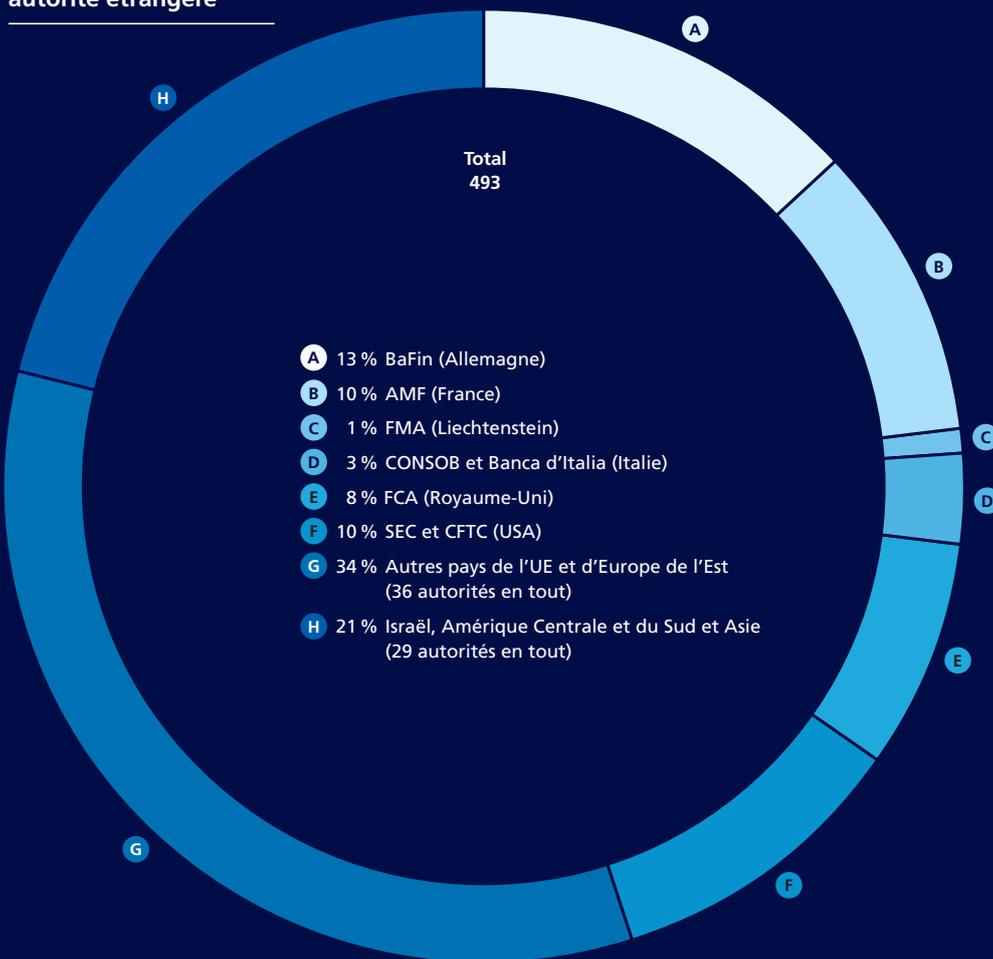
Des progrès dans la procédure de faillite de Lehman Brothers

En 2013, la FINMA a clôturé plusieurs procédures d'insolvabilité. Le renforcement des activités d'enforcement a toutefois conduit à une augmentation des procédures nouvellement ouvertes. Le nombre de procédures d'insolvabilité en cours est par conséquent resté relativement élevé. Des progrès considérables ont été accomplis dans la procédure de faillite concernant la société Lehman Brothers Finance SA. L'état de collocation a été dressé et des accords transactionnels, conclus avec les principales contreparties. Des recours ayant été déposés, les premiers acomptes n'ont pas encore pu être versés.

Statistiques relatives à l'assistance administrative internationale

Comparée à ses homologues étrangers, la FINMA est la troisième autorité la plus sollicitée au monde en matière de demandes d'assistance administrative internationale. Elle peut y répondre dans la majorité des cas ; toutefois, l'obligation qui lui incombe d'informer au préalable les personnes concernées par une demande d'assistance en vertu des procédures relatives aux clients ainsi que les retards qui en résultent sont une spécificité suisse critiquée.

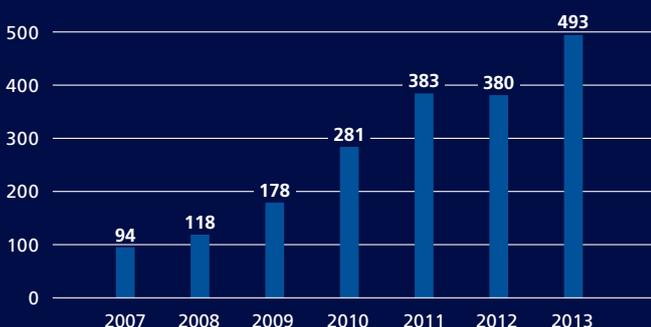
Demandes reçues, par autorité étrangère



Demandes déposées, par autorité étrangère



Demandes d'assistance administrative par année (2007-2013)⁷⁴



⁷⁴ Les chiffres de 2009 et 2010 ont été rectifiés par rapport à ceux figurant dans les rapports annuels des années précédentes.

Demandes reçues

En 2013, la FINMA a reçu 493 demandes d'assistance administrative de 73 autorités de surveillance étrangères concernant 363 intermédiaires financiers et 1 218 clients. En relation avec ces 1 218 clients, 194 procédures ont été ouvertes à ce jour et 19 décisions, rendues. Au total, dix décisions ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral. Dans quatre cas, le Tribunal administratif fédéral a tranché en faveur de la FINMA ; six cas étaient encore pendants fin 2013. Au niveau mondial, la FINMA occupe la 3^e place parmi les pays destinataires de demandes d'assistance, position qui s'explique par l'importance du *private banking* en Suisse. Les statistiques annuelles de l'OICV démontrent que la FINMA traite majoritairement les demandes d'assistance administrative à la satisfaction des autorités de surveillance étrangères, bien que la lenteur des procédures et l'obligation d'informer au préalable les personnes concernées fassent l'objet de critiques.

Demandes déposées

Durant l'exercice 2013, la FINMA a adressé 55 demandes d'assistance administrative aux autorités de surveillance étrangères compétentes, dont neuf à la BaFin (Allemagne), six à l'AMF (France), sept à la FMA (Liechtenstein), cinq à la CONSOB et à la Banca d'Italia (Italie), quatre à la FCA (Royaume-Uni), une à la SEC (Etats-Unis) et 23 à treize autorités de surveillance situées dans d'autres pays de l'UE et d'Europe de l'Est ainsi que dans d'autres parties du monde. S'agissant du droit en matière de publicité des participations, six demandes ont été déposées au total auprès d'autorités de surveillance étrangères en Europe, en Amérique du Nord, en Amérique du Sud et en Amérique centrale.