

En 2014, la FINMA a remplacé sa « Politique en matière d'enforcement » de 2009 par les « Lignes directrices applicables à l'enforcement » à vocation stratégique.

La notion d'« enforcement » couvre l'ensemble des investigations, procédures et mesures de la FINMA permettant de clarifier et de sanctionner les violations du droit des marchés financiers. Cette activité d'application du droit se déploie principalement dans trois domaines : dans le secteur autorisé afin de soutenir la surveillance, dans la surveillance du marché afin de lutter contre les délits d'initié et les manipulations du marché ainsi que dans le secteur non autorisé afin d'éliminer les intermédiaires financiers agissant sans droit.

« Politique en matière d'enforcement » (2009)

En décembre 2009, la FINMA avait adopté une politique en matière d'enforcement qui comportait treize principes régissant l'activité d'enforcement de la FINMA. Outre des déclarations générales relatives à la mission d'enforcement de la FINMA et à son organisation interne, elle présentait par exemple des principes afférents à l'information du public ainsi qu'au recours à des mandataires et explicitait la procédure à l'encontre des particuliers ainsi que la collaboration avec les autorités pénales, d'autres instances administratives ou avec les organismes d'autorégulation.

La teneur de la politique en matière d'enforcement était marquée par la situation qui était celle de la FINMA en 2009. Ainsi, à l'époque, la FINMA ne disposait par exemple encore d'aucune division Enforcement dédiée. Les fonctions d'enforcement étaient alors réparties entre différentes unités organisationnelles au sein de la FINMA. De plus, les nouveaux instruments d'enforcement tels que l'interdiction d'exercer et la confiscation du gain acquis venaient tout juste d'être créés avec la loi sur la surveillance des marchés financiers. Dans ce contexte, la politique en matière d'enforcement visait avant tout à assurer une « unité de doctrine » au sein de la FINMA et à calmer les attentes du public concernant une application généralisée de l'interdic-

tion d'exercer et de la confiscation. Elle ne contenait toutefois que peu d'informations sur l'orientation stratégique de l'enforcement.

« Lignes directrices applicables à l'enforcement » (2014)

Les nouvelles lignes directrices applicables à l'enforcement²⁸ définissent la manière dont la FINMA utilise l'enforcement pour atteindre les buts de la surveillance. Afin de consolider l'effet préventif de l'enforcement, la FINMA accorde désormais plus d'importance aux procédures à l'encontre des personnes physiques dont elle pense qu'elles ont gravement enfreint le droit de la surveillance. Les lignes directrices montrent notamment que la FINMA considère comme primordiale la lutte contre les abus de marché et les délits d'initié sur le marché suisse des valeurs mobilières. La FINMA s'intéresse tout particulièrement aux comportements sur le marché des assujettis à la surveillance prudentielle et de leurs employés. La FINMA montre en outre qu'elle agit résolument à l'encontre des intermédiaires financiers opérant sans droit.

Les nouvelles lignes directrices sont de nature purement stratégique par rapport à l'ancienne politique en matière d'enforcement. Les aspects opérationnels de la politique ont été transférés vers d'autres supports. Les principes régissant la communication figurent désormais dans les « Lignes directrices applicables à la communication »²⁹.

²⁸ Cf. « Lignes directrices applicables à l'enforcement » du 25 septembre 2014, p. 33 (cf. également <http://www.finma.ch/fi/aktuell/Documents/II-finanzmarktenforcement-20140925-f.pdf>).

²⁹ Cf. chapitre « La FINMA et ses interlocuteurs sur la scène nationale », section « Lignes directrices applicables à la communication », p. 16.

« Lignes directrices applicables à l'enforcement »

Moyen visible pour la FINMA d'atteindre les objectifs de la surveillance, l'*enforcement* a pour but de mettre un terme aux irrégularités, d'assurer le rétablissement de l'ordre légal et de sanctionner avec effet préventif les violations de la législation. Les manquements particulièrement graves sont traités en priorité.

- L'*enforcement* de la FINMA soutient la surveillance que l'autorité exerce sur les titulaires d'autorisation. Afin d'encourager le respect du droit de la surveillance, la FINMA recourt à un *enforcement* ciblé pour les violations particulièrement graves du droit de la surveillance, notamment les violations des règles de conduite.
- La FINMA s'attache prioritairement à poursuivre les violations graves des dispositions sur l'intégrité du marché ainsi que les manipulations du marché perpétrées par tout acteur sur le marché suisse des valeurs mobilières. Quand il s'agit de titulaires d'autorisation et de leurs employés, la FINMA étend son action aux abus de marché graves commis sur des marchés semblables en Suisse et à l'étranger.
- La FINMA intervient sur la base d'indications qui lui sont fournies relatives à l'exercice d'une activité sans l'autorisation exigée par les lois sur les marchés financiers.
- La FINMA agit de manière ciblée à l'encontre des personnes physiques responsables de violations graves du droit de la surveillance.
- La FINMA prend au cas par cas les mesures d'insolvabilité nécessaires et appropriées ; dans la mise en œuvre des procédures d'insolvabilité, elle a essentiellement recours à des liquidateurs externes.
- La FINMA considère qu'un traitement rapide des demandes d'entraide administrative internationale, notamment dans le domaine de la surveillance des marchés et des activités exercées sur les places financières sans l'autorisation nécessaire pour ce faire, contribue de manière importante aux efforts faits à l'échelle internationale pour garantir le bon fonctionnement et l'intégrité des marchés financiers.
- La FINMA veille à ce que ses contacts avec les autres autorités, notamment pénales, aient lieu dans l'intérêt des objectifs de surveillance.