

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

Dr Kurt Hauri
Président de la Commission fédérale des banques

Questions fondamentales relatives à la surveillance des banques, des bourses et des négociants en valeurs mobilières

I. Finance globale

La palette des prestations de services financiers est de plus en plus souvent offerte par le même fournisseur. A ce jour, en Suisse, trois groupes financiers ont opté pour la "Finance globale". Cette notion très utilisée et très prometteuse englobe les activités interdépendantes - qui du reste se chevauchent partiellement - des banques, des négociants en valeurs mobilières et des fonds de placement d'une part et celles des assurances d'autre part. En Suisse, trois groupes financiers indigènes ainsi que trois groupes étrangers sont actifs dans ce domaine :

- Le **CS Group** englobant la Winterthour mais avec une prédominance bancaire très marquée; surveillé au niveau de la holding conformément aux exigences sur base consolidée par la Commission des banques.
- Le **Zurich Financial Services Group**, actif principalement dans le domaine de l'assurance et de la gestion de fortune, détenant depuis 1994 la banque Rüd, Blass & Cie AG et bénéficiant depuis trois mois d'une autorisation pour la création de la "Zürich Invest Bank AG"
- La **Rentenanstalt**, qui a repris la Banque du Gothard au début de l'année
- Deux conglomérats financiers établis aux **USA** (Travelers Group et AIG) et un groupe financier avec siège en **Italie** (Generali) qui possèdent des filiales en Suisse (Citibank, AIG-Bank, BSI SA).

Cette offre de prestations de services financiers globaux devrait par conséquent aller de pair avec une surveillance globale. Chez nous également, comme partout dans le monde avec plus ou moins de retard, le droit s'efforce de s'adapter à la réalité, notamment dans le secteur de l'assurance. La législation bancaire offre la possibilité d'exer-

cer une surveillance globale appropriée des groupes financiers à prédominance bancaire. Par contre, dans le domaine de l'assurance, une surveillance consolidée sur le plan mondial fait encore défaut. Actuellement, l'Office fédéral des assurances privées limite sa surveillance au domaine de l'assurance en Suisse avec, certes, la possibilité d'imposer des exigences relatives au groupe et lors de l'autorisation des participations prises hors du secteur de l'assurance. L'Office fédéral et la Commission des banques collaborent actuellement de manière fructueuse avec les conglomérats concernés, soit la Zurich et la Rententanstalt, afin d'assurer en commun une surveillance consolidée conforme au futur droit concernant notamment la détermination des compétences dévolues aux autorités de surveillance. Les efforts déployés dans la même direction au niveau international par le "Joint Forum on the Supervision of Financial Conglomerates" ne progressent que lentement. La Suisse fait dès lors œuvre de pionnier.

II. An 2000 (Y2K)

De nos jours, le système informatique constitue le cœur de chaque banque. L'activité opérationnelle de la banque en dépend. Son importance est réellement existentielle. La grande attention qui est vouée au changement de siècle, que ce soit ailleurs dans le monde ou dans notre pays, est dûment justifiée. A ce jour, il n'y a ni lieu de sombrer dans une ambiance de crise, ni lieu de faire preuve d'insouciance.

Depuis l'automne 1997, la CFB communique régulièrement à toutes les banques la teneur des directives internationales, afin d'aborder harmonieusement l'année 2000 (Comité de Bâle; "Joint Year 2000 Council" des autorités de surveillance des banques, bourses et assurances). Dans la planification, elle demande une implication active des conseils d'administration, des directions opérationnelles, des clients et des contreparties. Les institutions de révision doivent renseigner régulièrement la Commission sur l'état d'avancement des travaux de préparation. Lorsque des faiblesses sont signalées, la CFB aborde individuellement les banques concernées, en les menaçant si nécessaire de leur retirer l'autorisation d'exercer en raison de l'organisation déficiente. La régularisation des lacunes est dûment surveillée. Un Etat-major "An 2000" créé en 1999 sous la présidence de l'Association suisse des banquiers réunit les principaux établissements participant au trafic des paiements et la CFB. La conduite d'un test probatoire interbancaire est encore prévue. Les besoins de liquidités pour la période précédant et suivant le passage à l'année devront encore être assurés de façon plus large et la planification de la résolution d'éventuels cas d'urgence devra être renforcée.

III. L'application de la loi sur les bourses

La loi sur les bourses a été adoptée par les chambres fédérales il y a maintenant quatre ans. Entre-temps, les délais prévus dans les dispositions transitoires sont en

grande partie échus, de sorte que depuis environ une année la loi sur les bourses est intégralement en vigueur. Les premières expériences démontrent avec netteté qu'il s'agit d'une loi indispensable.

Le **paysage boursier international** est en pleine évolution. Diverses bourses étrangères manifestent un intérêt croissant à être autorisées en Suisse. La Bourse suisse quant à elle établit des liens avec l'étranger en forgeant des alliances prometteuses sur le vieux continent.

L'auto-surveillance coordonnée qu'exerce d'une part l'organisme boursier transfrontalier EUREX et d'autre part la CFB en tant qu'autorité de haute surveillance s'est développée d'une manière fort positive. Ce thème sera approfondi par M. Stirnimann, sous-directeur.

Les **négociants en valeurs mobilières** ne sont plus au bénéfice des dispositions transitoires. Plusieurs centaines de négociants se sont annoncés à la CFB. Parmi ces derniers, un nombre important ne tombait pas sous le coup de la loi sur les bourses tandis que pour d'autres il n'y avait pas la possibilité de les assujettir. M. Ghelfi, vice-président, vous informera au sujet du tri qui est en train de s'opérer parmi les négociants.

On distingue cinq catégories de négociants qui sont généralement assujetties à la loi sur les bourses, à savoir les négociants pour propre compte, les maisons d'émission, les fournisseurs de dérivés, les teneurs de marché et les négociants pour le compte de clients. Il fallait définir ces termes d'une manière détaillée dans une circulaire afin de déterminer avec plus de précision les activités sujettes à autorisation.

A l'heure actuelle, les actionnaires ne respectent pas encore suffisamment leurs obligations légales en matière de **publicité des participations**. Par la voie de la presse, la CFB les a exhortés à respecter ces obligations en attirant leur attention sur les sanctions pénales applicables en la matière.

Les **offres publiques d'acquisition** quant à elles doivent être présentées à la nouvelle Commission des OPA. Celle-ci a déjà eu l'occasion de développer une abondante pratique en la matière. Jusqu'à présent, deux de ses recommandations ont été rejetées (il s'agit d'un cas relatif aux "Visions" du groupe BZ et d'un cas concernant la SGS). La Chambre des offres publiques d'acquisition (une sous-commission de la CFB) a décidé que la loi sur les bourses s'applique en principe aux offres publiques de rachats d'actions propres, mais qu'il est possible de dispenser ces offres de l'application des dispositions en question pour autant que certaines conditions soient remplies.

IV. Avoirs en déshérence auprès de banques suisses

Les investigations menées auprès de banques suisses par l'« Independent Committee of Eminent Persons » (ICEP; Comité Volker) ont pour fondement un accord daté du 2 mai 1996, passé entre l'Association suisse des banquiers et certaines organisations juives. En qualifiant ces recherches de révisions extraordinaires, la Commission des banques a permis que ces investigations puissent se faire, tout en assurant le respect du secret bancaire. La Commission des banques n'est toutefois pas la mandante des sociétés de révision. Sa tâche se réduit à la haute surveillance. Elle s'est cependant fortement engagée et a accompagné l'intégralité du processus par des contacts réguliers et étroits avec l'ICEP.

Certaines banques disposent d'une documentation incomplète, ayant détruit leurs archives au terme du délai de dix ans ainsi que la loi le leur permet. D'autres ont par contre conservé l'intégralité de leurs dossiers et possèdent aujourd'hui encore une abondante documentation. Ces deux hypothèses de travail ont pour conséquence un processus d'investigation hautement complexe et coûteux, au-delà de toute proportion habituelle.

Il était dès lors presque inévitable que des conflits entre les sociétés de révision et certaines banques se produisent. La Commission des banques a ainsi été maintes fois sollicitée à des fins de conciliation, et elle l'est tout particulièrement dans la phase finale actuellement en cours. La Commission soutient comme auparavant les investigations de l'ICEP et s'emploie à ce qu'elles se concluent rapidement et de manière satisfaisante. L'intérêt public de la Suisse, comme l'intérêt des banques elles-mêmes, commandent que l'on fasse définitivement toute la lumière sur le comportement des banques suisses pendant la 2^{ème} Guerre Mondiale.

En janvier 1999, la Commission des banques a été à même de convaincre l'ICEP de restreindre l'étendue des recherches et de leur fixer une limite temporelle contraignante. Pour autant que ses ressources le lui permettent, la Commission entend accompagner la reddition des rapports finaux, processus dans lequel l'ICEP conserve bien entendu son indépendance.

La Commission des banques attend cependant également que tous ceux qui sont concernés par ces investigations s'engagent de façon à ce que les buts de l'ICEP puissent être atteints dans les délais prévus.

V. Entraide administrative

La loi sur les bourses permet à la Commission des banques de transmettre aux autorités étrangères de surveillance des bourses et du commerce des valeurs mobilières des informations et des documents non accessibles au public à certaines conditions. L'autorité requérante doit ainsi utiliser les informations exclusivement à des fins de surveillance des bourses et du commerce des valeurs mobilières, être liée par le secret de fonction ou le secret professionnel et ne retransmettre les renseignements à des

autorités tierces (p. ex. aux autorités pénales) qu'avec l'autorisation préalable de la Commission des banques. Contrairement à ce qui est généralement prévu dans les législations étrangères, la loi sur les bourses garantit au client concerné une protection d'ordre procédural, avec une possibilité de recours au Tribunal fédéral.

L'entraide administrative internationale est l'une des tâches de la Commission des banques (selon la loi sur les banques, la loi sur les bourses et la loi sur les fonds de placement). La Commission a la compétence et la volonté de contribuer à une entraide administrative efficace, tout en sauvegardant les intérêts des clients concernés. Eu égard à la mondialisation des marchés financiers, l'entraide administrative est une nécessité. Une telle pratique est également dans l'intérêt des banques et des négociants en valeurs mobilières actifs au niveau international dans la mesure où elle leur ouvre les marchés étrangers.

En 1998, la Commission des banques a traité 131 requêtes d'entraide émanant de 33 autorités, dont la plupart ne concernaient pas des clients. La Commission a rendu 25 décisions formelles, dont 14 ont fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral.

A l'exception de certains points secondaires, celui-ci a jusqu'à maintenant soutenu la position de la Commission. Notre juridiction suprême a ainsi retenu que la Commission des banques peut communiquer des informations dans le cadre d'une enquête préalable étrangère destinée à déterminer l'existence de délits d'initiés ou de manipulations de cours sans contourner ainsi l'entraide internationale en matière pénale. Il n'est par ailleurs pas disproportionné pour la Commission 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 poussés 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.

Le Tribunal fédéral a en outre considéré que 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. Elle doit indiquer expressément à l'autorité étrangère que les informations transmises ne peuvent être utilisées qu'à des fins de surveillance prudentielle. Le secret bancaire ne s'oppose pas en principe à la transmission d'informations à des autorités étrangères effectuée dans le respect des dispositions légales applicables à l'entraide.